



**Facultad de
Ciencias Sociales
y Humanas - Teruel**
Universidad Zaragoza

**TRABAJO DE FIN DE GRADO
EN MAGISTERIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA**

**Título: Claves de la desigualdad de oportunidades en la
Educación Primaria en Panamá**

Alumno/a: Fran Sanjaime Camarena

NIA: 633128

Director/a: Rosario Marta Ramo Garzarán

AÑO ACADÉMICO 2013-2014

Índice.

1. Introducción y justificación.	Pág. 5
2. Evolución de los progresos educativos en la historia.	Pág. 6
2.1. La Educación para todos a nivel mundial a lo largo de la historia.	6
2.1.1. La educación en la época clásica: Egipto, Grecia y Roma.	7
2.1.2. La educación durante la Edad Media.	9
2.1.3. La educación de los siglos XVI-XVIII.	11
2.1.4. La educación de las revoluciones.	12
2.1.5. La educación entre guerras.	14
2.2. La educación en el nuevo continente.	14
2.2.1. Principios educativos tras la colonización.	14
2.2.2. El siglo XX y las políticas compensatorias.	14
3. Los avances educativos desde una nueva perspectiva: pactos, convenciones y declaraciones universales.	Pág. 16
4. Objetivos específicos para la Educación Iberoamericana.	Pág. 20
5. El sistema educativo básico actualmente en Panamá.	Pág. 24
5.1. La Ley Orgánica de Educación de 1946.	24
5.2. Cambios más destacados tras la Ley 34 de 06-07-1995.	27
5.3. Análisis del currículum educativo.	28
5.4. Programas educativos vigentes.	32
6. Limitaciones para el acceso a la Educación para Todos.	Pág. 34
6.1. La pobreza en Panamá.	34
6.1.1. Exclusión económica.	35
6.1.2. Desigualdad de acceso a una educación de calidad.	36
6.1.3. Trabajo infantil.	36
6.2. Analfabetismo y transmisión intergeneracional.	37
6.3. La discriminación social.	39
6.3.1. Discriminación de indígenas y afrodescendientes.	39

6.3.2. Discriminación a consecuencia de las diferencias de género.	41
6.4. Diferencia entre el contexto rural y urbano.	42
6.5. La exclusión de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales.	43

7. Propuestas de intervención y mejora.	Pág. 45
--	----------------

7.1. Mejorar los objetivos mundialmente planteados.	45
7.2. Trabajar con la estimulación y la educación temprana.	47
7.3. Disminuir el analfabetismo social.	48
7.4. Promover las políticas de inclusión.	50
7.5. Mejorar la calidad educativa.	52

8. Conclusiones y valoración personal.	Pág. 54
---	----------------

9. Glosario de acrónimos.	Pág. 60
----------------------------------	----------------

10. Referencias bibliográficas.	Pág. 61
--	----------------

Resumen.

El paso del tiempo así como la sucesión de impulsos sociales y diferentes políticas educativas a lo largo de la historia, han conseguido mejorar el acceso a una educación de calidad en un alto porcentaje de la población mundial; sin embargo no todas las realidades son tan esperanzadoras y en un país como Panamá, que de acuerdo a los parámetros de economía es considerado emergente, se sigue sin alcanzar la igualdad de oportunidades para todos los niños.

Mediante este trabajo se pretende llevar a cabo un acercamiento a la realidad legislativa actual en materia de educación y reflexionar acerca de las causas que impiden cumplir con los retos educativos del siglo XXI. Finalmente se puntualizarán aquellos aspectos que consideramos que se deberían mejorar respecto al cumplimiento real de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), y los objetivos planteados para los países iberoamericanos mediante el texto de las *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*.

Palabras clave

Panamá, educación, desigualdad de oportunidades, pobreza, contraste social

1. Introducción y justificación.

La cooperación para el desarrollo y los convenios establecidos desde la Universidad de Zaragoza con diversas instituciones en el extranjero, me han permitido a lo largo de varios periodos de prácticas escolares convivir y empaparme de la cultura panameña, con diversos matices que tan solo la experiencia y el contacto con diferentes grados de implicación en el trabajo podrían explicar. Este Trabajo de Fin de Grado tuvo un principio muy diferente al presente dado que el objetivo era iniciar un programa de innovación educativa en un centro panameño de atención a la infancia, pero diversas trabas generadas por el choque cultural llevaron al fracaso de dicha propuesta. La reflexión acerca de los motivos por los que no se había podido finalizar un trabajo diseñado bajo los patrones de la escuela inclusiva del siglo XXI, fue el detonante para comprender que tal vez el problema no hubiese sido el proyecto en sí, sino la existencia de puntos de vista diferentes entre la perspectiva educativa de un país como España y la de la sociedad de aquel país.

La calidad de la educación, la desigualdad de oportunidades, la formación docente, y sobre todo la existencia de unas leyes ancladas en el pasado, han guiado este trabajo hacia la profundización acerca de las dificultades educativas en Panamá y el problema de la desigualdad de oportunidades en algo tan básico como imprescindible: la Educación Primaria. La estructura de este trabajo parte de la contextualización previa acerca de la historia de la educación, según el punto de vista mundial y nacional, y posteriormente analiza los diferentes documentos que han reforzado la educación en el país hasta la actualidad. Finalmente, la puesta en evidencia de las limitaciones permite verter diferentes propuestas de intervención de cara a la mejora en el ámbito educativo, que se ven completadas mediante las conclusiones y la valoración personal.

Es innegable que uno de los motivos que ha impulsado a la redacción de este trabajo ha sido la necesidad de conocer en mayor medida el problema de la educación en este país, pero igualmente dada la situación en la que se encuentra España en la actualidad, no hay que cerrar la posibilidad de viajar al extranjero más adelante e intentar trabajar como docente para aportar lo mejor de uno mismo. Los objetivos definidos para conseguir el éxito de este estudio son:

- Clarificar los motivos por los que no se alcanza la cobertura de la Educación Primaria en Panamá.
- Acercar la evolución histórica así como la aparición de documentos legislativos para comprender la realidad actual.
- Desglosar las limitaciones más relevantes que impiden la Educación para Todos hoy en día.
- Llevar a cabo una profundización de acuerdo a los datos de las instituciones oficiales del Estado así como organizaciones con carácter mundial.
- Plantear propuestas de intervención y mejora de cara a los próximos años en el ámbito educativo panameño.

Panamá actualmente es considerado uno de los países emergentes con mayor proyección de cara al futuro de Centroamérica, sin embargo esta perspectiva contrasta con los datos proporcionados por las diversas fuentes consultadas, lo cual explicaría la ralentización del avance real del país. Este trabajo supone tan solo un acercamiento a la situación que existe en nuestros días según el estudio de diversos documentos, aunque se podría llevar a cabo un estudio mucho más profundizado partiendo de la base que se propone. La información recogida queda preparada para que otros puedan ser conocedores de las principales causas de la desigualdad de oportunidades, aunque propuestas desde un punto de vista subjetivo y con carácter personal.

2. Evolución de los progresos educativos en la historia.

2.1. La educación para todos a nivel mundial a lo largo de la historia.

A lo largo de la historia, la educación se ha centrado en llevar a cabo un seguimiento del proceso educativo personal basado en la socialización del individuo de cara a su incorporación en la vida adulta, y en esta tarea se ha prestado especial atención al aspecto formal-instrumental (hablar, leer, escribir y resolver operaciones matemáticas) así como al aspecto concreto (determinar los contenidos). Ahora bien, ni

todas las épocas han prestado la misma importancia a los diversos aspectos, ni el proceso educativo ha sido una realidad para todas las personas.

La historia de la educación ha vivido una constante evolución junto a la sociedad y la cultura dominante de cada periodo, de forma que “la sociedad cambia, y la escuela es una consecuencia del cambio producido, y al mismo tiempo, un instrumento del cambio futuro” (Alighiero, 1987, p.108). Dado el interesante estudio y reflexiones proporcionadas por dicho autor, intentaremos acercarnos a las características educativas a lo largo de la historia mediante una pequeña introducción, aunque hemos de tener en cuenta que “en el curso de la historia no se dan realmente cortes ni transformaciones, sino que más bien todas las épocas pueden considerarse de transición” (Gutiérrez, 1972, p.36), por lo que nuestra clasificación será meramente práctica.

2.1.1. La educación en la época clásica: Egipto, Grecia y Roma.

Desde el principio de los tiempos el hombre ha aprendido mediante la observación de sus semejantes a llevar adelante su propia lucha por la supervivencia y la de su familia. Ahora bien, creemos conveniente empezar por el Antiguo Egipto dado que allí encontramos los primeros testimonios sobre la educación, si bien es cierto que se centran casi en exclusiva en la formación política del faraón y de la nobleza, dejando al margen la educación del pueblo.

La enseñanza más antigua se remonta aproximadamente al siglo XXVII a.C. donde se adoctrinaba en preceptos morales y conductuales impartidos por escribas, reservados para las clases dominantes. Se empleaba la memorística mediante el coro de alumnos, y aproximadamente en la edad de los Hicsos (1785-1580 a.C.) el libro adquirió popularidad dada la importancia que se le empezó a dar como medio para transmitir la historia, y tomándose como la principal herramienta del saber apareciendo las primeras bibliotecas. La escuela no es pública, aunque cada vez acoge a un mayor número de alumnos y se empieza a trabajar con nuevas áreas como la preparación física, de cara a la formación militar.

La difusión de la escuela llegaría con el Reino Nuevo, etapa en la que se empieza a ampliar el conocimiento para adquirir el dominio de nuevas áreas como la geometría, las matemáticas o la geografía, pero junto a ellas la doctrina se endurecerá incorporando el castigo físico. Finalmente de la época democrática (1069-333 a.C.) existe una amplia muestra de papiros y tablillas, que reafirman la importancia del uso de la mano frente a la oratoria.

Llegados al dominio cultural griego, durante la etapa arcaica cabe distinguir 2 tipos de educaciones, la Homérica y la de Hesíodo, caracterizándose la primera por la educación combinada de las vertientes política y guerrera, mientras que en la segunda el factor determinante para la educación es el trabajo, que permitirá el ascenso social de las clases inferiores y el nacimiento de la escuela del saber. Con el paso de los años, la popularidad de las escuelas de gimnasia y de música empezó a combinarse con las primeras escuelas de filósofos, pero aunque estas escuelas se mostraban abiertas a cualquier persona seguían siendo excluyentes, seleccionando a sus discípulos en función de sus capacidades.

Ya entrados en el siglo V a.C. y no fuera de críticas, tomó importancia el aprendizaje del alfabeto y en consecuencia las escuelas de letras en las que los alumnos empleaban materiales como el estilo y el rollo de papiro. Su metodología utilizaba la repetición oral de las letras, y una vez memorizadas se adquirirían las grafías, sílabas y poco a poco hasta las palabras. La primera educación quedaba en manos de algún esclavo o nodriza, mientras la persona que ejercía de profesor solía ser un orador retirado por la edad o la pérdida de cualidades. A pesar de los problemas planteados, estos nuevos modelos de escuela conllevarían el cuestionamiento acerca de la necesidad de su implementación en las polis, que serían un gran avance hacia la educación para todos o al menos para un mayor número de personas.

Con la llegada del Imperio romano el modelo de escuela cultural griega persistió aunque aparece con fuerza una nueva educación dividida en valores, moral y religiosidad. La familia será fundamental puesto que la madre asienta las bases de la formación de los más pequeños enseñándoles el habla y la escritura, y a partir de los 7

años los varones se educarán junto al padre en el arte militar. La formación posterior la impartirían especialistas, aunque muchas veces se trataba de esclavos griegos que sin querer harían desvalorizar el papel del maestro.

En las escuelas de gramática se profundizaba el alfabeto y posteriormente se trabajaba la gramática hasta iniciarse en la retórica y la elocuencia, combinándose por primera vez con la formación en cultura general. Se continuó con el modelo griego empleando la repetición así como la memorística, y a pesar de todas las trabas durante la última época republicana la escuela ya sería considerada una institución consolidada y pública, aunque rara vez acogía a los jóvenes de las clases bajas.

Junto a la educación moral, el carácter militar del Imperio romano también fomentaba el trabajo en la educación física y la preparación en las artes de la guerra, que de poco le servirá ante la histórica disgregación en regiones, donde gran cantidad de historias paralelas se darán a la vez con una característica en común: una crisis generada por la invasión violenta de los pueblos bárbaros, que motivará el desinterés por la educación a favor de la doctrina religiosa, la esperanza de la fe y la supervivencia familiar.

2.1.2. La educación durante la Edad Media.

Con el Imperio romano dividido, la influencia del papado así como los intentos por reconquistar Occidente irían empobreciendo la escuela clásica impulsando una nueva tipología basada en el dualismo del Estado y la Iglesia, que según los diversos concilios promoverá el cristianismo y la formación del clero secular/regular en escuelas parroquiales, cenobiales y episcopales. A ella acudieron cada vez más niños de origen humilde, asegurándose la Iglesia la continuidad moral de las nuevas generaciones. Igualmente, el pueblo llano recibiría una educación familiar y bárbara centrada en la doctrina física y guerrera, pero también una excelente formación artesanal adquirida mediante la observación y la imitación.

Respecto a los contenidos se va desarrollando una cultura de tradición bíblico-evangélica, por lo que las doctrinas en lectura, escritura y matemáticas, quedan reducidas a niveles básicos mientras se incrementa el uso pedagógico de las imágenes. La división del Imperio generó además la posibilidad de reelaborar la cultura tradicional ajustándose a las necesidades de cada pueblo, y en este sentido resulta interesante la sistematización de las disciplinas heredadas de la época romana, divididas definitivamente en dos bloques: el *trivium* y el *quadrivium*.

Tras la breve incursión carolingia, se produjo un estancamiento cultural caracterizado por diversos ataques que llevaron a la dispersión definitiva del Imperio en múltiples señoríos territoriales, y a su vez la poca influencia que podía ejercer la Iglesia ante tal diversidad. La función del obispo-maestro fue traspasada a los *magiscola*, pero al adquirir mayor poder ante la nueva distribución social se empezó a delegar en nuevos sustitutos mediante las *licentia docendi*; la aparición de estos maestros libres propiciaría el crecimiento de una nueva escuela abierta a los laicos, aunque bajo el coste privado de las familias.

El cese de los ataques y la creación de nuevas redes comerciales tras el año 1000 generó el rápido crecimiento de algunas ciudades, que reactivaron la actividad cultural y educativa en los núcleos urbanos, aunque hasta 1215 con el Papa Inocencio III no se precisó la obligatoriedad de una educación gratuita atendiendo a la instrucción desde las iglesias: una forma de proponer la educación de todos ofreciéndola de forma indirecta junto a la enseñanza de teología. Al margen hemos de tener en cuenta la educación caballeresca, ya que la educación guerrera empezó a tomar matices intelectuales en los que la primera educación se realizaba mediante juegos en contacto con otros niños bajo la supervisión de algún adulto, a los 15 años se ascendía al puesto de escudero junto a algún caballero que ejercería de maestro, y se permanecería junto a él hasta su propia proclamación a los 20 años.

La aparición de los maestros libres había fomentado la creación de una escuela abierta que usaba la cultura y lengua del pueblo llano, por lo que se asistirá al nacimiento de la burguesía, un nuevo grupo social que pretende acercarse a la educación

para todas las personas. Entre los siglos XIV-XV las escuelas libres fueron populares en las grandes ciudades, y se empezó a trabajar por instaurarlas en municipios más pequeños fomentando la aparición de relaciones mercantiles en torno a la educación, al margen de la Iglesia y del Imperio. Este contexto sería el ideal para que surja un gran movimiento cultural: el Humanismo, apoyado en la aparición de los primeros libros impresos de forma mecanizada, y que llevó a replantear el fracaso de la escuela medieval así como las formas tradicionales de educar.

Ahora se intentaría buscar la doctrina en la lengua literaria clásica, y en su vertiente más conservadora fomentaría la aparición de centros culturales basados en la lectura y admiración de los textos clásicos frente al estudio del *trívium* y el *quadrivium*. Entre los nuevos temas, lo más recurrente será pensar en la formación del niño por su tierna edad y por la necesidad de educarle en relación a su índole, lo cual aumentó el interés por el bienestar de los niños suprimiendo los castigos corporales. No obstante, pronto llegarían las críticas al debatir la importancia de la lengua frente al conocimiento, poniendo en evidencia que las personas no son más sabias por utilizar mejor la lengua sino por saber más y mejores contenidos.

2.1.3. La educación de los siglos XVI-XVIII.

A principios del siglo XVI, desde la Reforma se pretendía volver a acercar la misión cristiana al pueblo llano conjugado con el refuerzo de las habilidades personales, para que todos los niños pudieran desarrollar su potencial. Simultáneamente, el papado pretendía llevar a cabo la Contrarreforma católica continuando con la unión inseparable de la cultura clásica junto a la religiosa, pero la falta de formación del nuevo clero no podía atender a la demanda. Ante esta situación pronto surgieron críticas sobre los constantes enfrentamientos, facilitadas por la expansión de la imprenta y la aparición de la sátira y la utopía, que criticarían duramente la educación existente proponiendo didácticas revolucionarias, aunque inalcanzables al menos para la sociedad de este momento.

Poco a poco los avances en el campo de la ciencia durante los siglos XVI-XVII empezarían a eclipsar al humanismo y conllevarían la creación de nuevas iniciativas educativas privadas, aunque al margen de las escuelas católicas que se aferraban a admitir el alumnado laico y se negaban a desaparecer, cada vez con un menor apoyo político. Se siguió empleando la repetición y el estudio del alfabeto aunque se combinaba con los libros de lectura, quedando la escritura como una especialización reservada a edades más avanzadas. La educación se convierte de esta manera en una moda de la que todos quieren ser partícipes, y por ello se advierte incluso la presencia de algunas mujeres.¹

La redacción de la *Enciclopedia de las ciencias, de las artes y de los oficios* (1751-1765) generaría una auténtica revolución y será el punto de partida para la modernización del saber, que por primera vez incluye al conjunto de artes y oficios junto al estudio de las ciencias y la cultura. Aparecerán entonces voces a favor de la creación de una nueva escuela con carácter estatal, partidaria de la educación para todos y alejada de la doctrina religiosa, que se sumaría a las múltiples escuelas especializadas en diversos ámbitos profesionales y que se consolidarían finalmente con la revolución industrial.

2.1.4. La educación de las revoluciones.

Una vez acabado el siglo XVIII, las mismas leyes creadas para regular las condiciones de trabajo de los adultos implicarían la prohibición de trabajo para los niños, y fomentarían la aparición de una escuela basada en la gratuidad, el laicismo, la universalidad y la renovación cultural. Diversos movimientos sociales confirman la aparición de una nueva clase social efervescente, el proletariado, que trabajará por sus propios derechos y el de sus familias llevando el grado de la educación desde su tradicional funcionalidad política hacia nuevos fines sociales. Además, el éxodo rural propiciado por el trabajo en las fábricas generaría grandes cambios, reduciéndose

¹ Aunque este momento podría aceptarse como la aparición de las mujeres dentro del ámbito educativo, cabe recordar que anteriormente ya recibían el apoyo educativo por parte de las familias. En esta ocasión las damas participarían en la educación aunque siempre en un espacio separado de los hombres.

considerablemente el número de personas que siguen trabajando de forma artesanal, y siendo necesario instruir a las personas en una nueva formación industrial ya que los continuos avances requerirán una competencia cada vez mayor. Las disputas acerca de los contenidos didácticos y pedagógicos formarán el nuevo marco contextual de las escuelas, en las que se intentará llevar a cabo una profunda investigación didáctica extendida a nuevos niveles educativos: la enseñanza elemental, universitaria y profesionalizante, niveles educativos fuertemente criticados pero que progresivamente irían ganando adeptos.

Ya en la segunda mitad del siglo XIX la educación empezaría a reorganizarse en diferentes grados, se dividirían las áreas a trabajar en ellos así como las diferentes especializaciones, e incluso aparecen las primeras escuelas masculinas y femeninas. Con el auge del socialismo, el marxismo promovería la participación de los niños en la productividad, aunque sin dejar de lado la educación puesto que la propuesta giraría en torno a tres bloques: educación mental, física y tecnológica. Por primera vez se tendría en consideración la presencia de estructuras escolásticas, estructuras productivas y la educación tecnológica, fomentando la relación entre la pedagogía y la instrucción industrial.

Pero no todo era tan abierto como se planteaba ni se vivía de la misma manera en todos los países, puesto que se continúa con la distinción entre la instrucción clásica y la técnica, y además la formación profesional quedaba al margen debido al carácter privado de sus costes. Ahora bien, destaca la aparición de la psicología infantil puesto que planteará nuevos retos de especialización junto al interés creciente por la evolución psicológica de los niños; el descubrimiento de la infancia y la toma de conciencia acerca de su importancia serán fundamentales, pues aumentaría el interés por las posibilidades y virtudes de los niños en cada etapa, chocando con las propuestas surgidas durante la Revolución Industrial sobre el hombre productivo.

2.1.5. La educación entre guerras.

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial la renovada escuela democrática impulsaría la actividad educativa en Europa, sobre todo a raíz de los 30 puntos de la Escuela Nueva redactados en 1919 por el equipo encabezado por Adolphe Ferrière. Destaca la estructura interna de dicho documento al agrupar los puntos en torno a 3 grandes bloques: la organización general, la formación intelectual, y la formación moral. A su vez, en Estados Unidos surgirían numerosas innovaciones pedagógicas con diversos planes educativos, mientras la URSS se hacía eco de los avances europeos y pretendería copiarlos apoyándose en las experiencias capitalistas. Bajo estos patrones se acogerán multitud de corrientes que intentarán aportar la escuela perfecta para las necesidades del niño del siglo XX: conductismo, psicología de la Gestalt, constructivismo, etc.

Ante la situación de las diversas naciones tras la Segunda Guerra Mundial, algunos aprovecharon para avanzar rápido destacando en cuanto a los progresos en materia tecnológica. Así, el lanzamiento del satélite soviético Sputnik y la llegada del hombre a la Luna fueron dos demostraciones de superioridad de URSS y Estados Unidos, que lideraban un planeta dividido en dos grandes bloques. No obstante, es probable que la creciente conciencia acerca de la desigualdad económica y de acceso a los derechos humanos, ante la ahora visible existencia de un “tercer mundo”, sea la que fomentó la aparición de organizaciones con carácter mundial; organizaciones en busca de la estabilidad de un planeta hasta entonces dividido en multitud de naciones, pero que debía trabajar unido por conseguir el desarrollo común de todos sus pueblos y la igualdad de posibilidades.

2.2. La educación en el nuevo continente.

2.2.1. Principios educativos tras la colonización.

Antes de que los colonos españoles pisaran por primera vez lo que actualmente conocemos como América, esta zona ya era habitada por pueblos con sus propias costumbres y cultura. La educación se basaba en la transmisión familiar mediante la observación y destacaban las actividades de cooperación en beneficio de la comunidad;

además, este modelo fue incorporando actitudes morales aunque mostraba cierta clasificación que atendía con prioridad a las personas que iban a ejercer como gobernantes, quedando el resto destinado a recibir una educación más centrada en la producción y el beneficio de la comunidad.

Con la llegada de los colonos a finales del siglo XV, comenzaría un proceso acentuado por una fuerte represión que cambiaría el destino de estos pueblos, quedando bajo el poder y las directrices españolas que despreciarían la cultura nativa para imponer la suya propia. No obstante el proceso de dominación se llevó a cabo de múltiples formas en función de cada lugar y cada etnia, destacando la conservación de algunas de las lenguas originales mientras que el castellano solo se transmitía entre los colonos así como los mestizos. El analfabetismo impediría a los pueblos organizarse democráticamente para conseguir la independencia, lo cual retrasaría considerablemente los avances hasta principios del siglo XIX.

Tras conseguir la independencia de las colonias Latinoamérica vivió su propia Revolución Industrial, aunque la independencia panameña de España para comenzar el dominio colombiano vivió una explotación masiva sobre la población indígena, incrementada por el posterior dominio norteamericano en la construcción del Canal a principios del siglo XX. En ambos periodos las clases dominantes se situaron en una posición cómoda con el control institucional, aunque se creó una corriente basada en políticas de educación popular que pretendía ofrecer una educación en la que participaran todos y se mejoraran las tasas de analfabetismo. Un gran paso para la sociedad panameña, que apenas iniciaba la demanda de sus derechos cuando en Europa ya se habían conseguido consolidar tiempo atrás.

2.2.2. El siglo XX y las políticas compensatorias.

El siglo XX empezó para Panamá con la independencia de Colombia y el apoyo de Estados Unidos fomentando políticas educativas esperanzadoras, que lograrían iniciar la educación pública desde el año 1903 aunque diferenciadoras entre el entorno rural y urbano. La dependencia económica del capital extranjero procedente del Canal

de Panamá se vería gravemente afectada posteriormente durante ambas guerras mundiales, que llevarían al país a una situación de déficit público con importantes recortes para la educación pública.

Con la aparición de los organismos internacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la conciencia de la cooperación al desarrollo, entre los años 50-80 las políticas compensatorias conseguirían la incorporación de la gran mayoría de niños a las escuelas, pero surgiría un nuevo problema pues la educación estaría apoyada en las ayudas recibidas lo cual acomodaría las intervenciones del gobierno. Es por tanto una etapa de dependencia, en la que Panamá tras aprobar su Ley Orgánica de Educación en 1946 apenas revisaría las actuaciones y los objetivos pedagógicos.

Esta situación sufriría de nuevo una crisis económica con recortes en las políticas educativas durante los años 80, aunque se replantearon los objetivos prioritarios y se empezó a considerar el problema de la pobreza así como la calidad educativa, tomando el protagonismo las políticas compensatorias. En este sentido como comenta Reimers (2002) se debe aludir al hecho de que en realidad no se puede desligar el vínculo entre pobreza y educación, por lo que se vivieron una serie de reformas sociales que de alguna manera también fomentarían el avance educativo. Actualmente, con los ojos puestos en la crisis económica la situación que se vive es de un profundo estancamiento educativo, en el que los problemas de hace 100 años se repiten constantemente generando trabas para el desarrollo nacional, aunque se tiene la esperanza de promover una nueva reforma educativa tras el cambio legislativo de mayo de 2014.

3. Los avances educativos desde una nueva perspectiva: pactos, convenciones y declaraciones universales.

Con el fracaso de la desfasada Sociedad de Naciones tras la II Guerra Mundial, el mundo se planteó la necesidad de crear una alianza eficaz que sirviera de instrumento contra las agresiones totalitarias, y trabajara por conseguir un mundo en igualdad de condiciones promoviendo la paz, la libertad, el desarrollo económico y los derechos

humanos. Por ello, tras la firma de la Carta del Atlántico (1941), la primera Declaración de las Naciones Unidas (1942), y la Conferencia de Yalta (1945), se firmó la Carta de las Naciones Unidas el 24 de Octubre de 1945, entendiéndose ésta como el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ofrece las pautas para llevar a cabo las relaciones internacionales partiendo de la igualdad de todos los hombres y mujeres.

Aunque el objetivo prioritario de la ONU era evitar los conflictos entre naciones, tras la resolución *Unidos por la paz* se llevó a cabo un nuevo enfoque con fines más sociales, dirigido a la promoción del cambio y mejora tras la descolonización y a los diferentes problemas generados por el desarrollo económico desigual. De este modo fue cada vez más importante la actividad enfocada hacia el respeto y la aceptación de los derechos del hombre, por lo que el 10 de diciembre de 1948 se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este documento, compuesto por 30 artículos, resulta interesante para el trabajo puesto que en el artículo 26 afirma lo siguiente:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
- 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

Destaca el derecho a la educación para cualquier persona, la importancia de la gratuidad en la educación básica, los objetivos que se deben perseguir mediante su aplicación, y el derecho de los padres para escoger la educación más adecuada para sus hijos. Ahora bien, estos puntos serían revisados posteriormente por la ONU, y por ello destaca el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el que se puede leer:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Este primer punto deja claros cuáles son los objetivos que deben considerarse en la educación, pero se acompaña de otros 3 bloques que especifican el derecho de todas las personas a recibir una educación gratuita y obligatoria, aunque por primera vez se hace una división por ciclos especificando algunos objetivos para cada uno de ellos y promoviendo la creación de becas de estudio para los cursos no gratuitos. Se completa con la llamada de atención sobre la necesidad de educar a las personas que en su debido momento no recibieron una educación, así como la libertad de los padres para escoger la educación moral más acorde a sus principios.

Hasta ahora la revisión de documentos está avalada directamente por la ONU, pero cabe resaltar que bajo esta institución surgieron muchos otros pequeños organismos, cuyos objetivos se centrarían en aspectos concretos como la economía, la salud, el comercio, o en el caso de este estudio el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) dedicado a la protección de los niños, o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y el Deporte (UNESCO).

De la primera son interesantes los artículos 28 y 29 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, en los que por primera vez el protagonista absoluto sería el niño. En el artículo 28 los Estados reconocen que es necesaria la igualdad de oportunidades y plantean cinco maneras de llevar un control sobre la población infantil, así como garantizar el acceso a una educación gratuita; además recalcan la importancia de la atención sobre la dignidad humana de los niños, concienciados sobre la necesidad de crear vínculos de cooperación internacional respecto a la educación para combatir el analfabetismo. Por su parte, en el artículo 29 se enumeran los cinco objetivos principales hacia los que debe estar orientada la educación, destacando el fomento del desarrollo de las capacidades personales, la enseñanza del respeto, la tolerancia y el cuidado del medio natural, así como el trabajo sobre la identidad y la toma de conciencia acerca de la diversidad cultural, religiosa y étnica. Eso sí, dejando claro que siempre se cumplirán atendiendo a la libertad individual.

Respecto a las diferentes aportaciones realizadas desde la UNESCO, para este trabajo es importante citar la Declaración Mundial sobre Educación para Todos presentada en 1990 en Jomtien, en la que se llevó a cabo una revisión acerca de los documentos previos y se reformularon algunos de ellos, aunque son mucho más interesantes las conclusiones extraídas del Foro Mundial sobre Educación Para Todos celebrado en el año 2000 en Dakar, donde por primera vez se trabajaría con grandes debates sobre las necesidades de la escuela con carácter internacional. Entre los temas que presentan una mayor importancia, y cuya fecha límite para comprobar los resultados se fijó el año 2015, destacan los siguientes:

1. Ampliar y fomentar la educación integral durante la primera infancia, sobre todo en los niños más vulnerables.
2. Velar por la igualdad de oportunidades para todos los niños, prestando interés en aquellos procedentes de minorías étnicas y en especial de las niñas.
3. Trabajar en la promoción de programas educativos de preparación para la vida adulta.
4. Mejorar las tasas de alfabetización de adultos.

5. Lograr suprimir la desigualdad de género en cuanto al acceso a la educación.
6. Promover una mejora de la calidad educativa que permita conseguir mejores resultados de aprendizaje en cuanto a la lectura, la escritura, la aritmética y las competencias prácticas esenciales.

Para finalizar, las sucesivas reuniones de la ONU han continuado analizando los estudios de los diferentes organismos, pero como último documento a destacar encontramos la Declaración del Milenio redactada en Nueva York en el año 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con los que se plantearon ocho objetivos para reducir la desigualdad entre todas las personas del planeta, atendiendo a 18 metas y 48 indicadores. Para este trabajo lo más importante dado el vínculo que existe con el tema de estudio, quizás sea el Objetivo II bajo el título Lograr la Enseñanza Primaria Universal, y cuya meta es *asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria*.

4. Objetivos específicos **para la Educación Iberoamericana.**

Con todo lo visto, Panamá ha desarrollado un crecimiento económico que la sitúa en la actualidad entre los 5 primeros países de Latinoamérica, y una buena explicación podría concluirse mediante la observación de la cantidad de inversiones que se han hecho en los últimos años, dado que la recuperación de la autonomía sobre el Canal de Panamá ha incrementado las arcas nacionales. Con este aumento del potencial económico el país ha sabido dar respuestas a muchos de los objetivos planteados en los documentos citados anteriormente, pero también se ha adecuado a las necesidades previstas por otros organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), quienes han trabajado en conjunto por obtener beneficios comunes en la cooperación al desarrollo.

En primer lugar es importante remontarse hasta el Plan Principal de Educación aprobado en 1980 durante el transcurso de la XXI Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. Los países de Latinoamérica y el Caribe decidieron realizar un esfuerzo colectivo para mejorar antes del año 2000 algunos objetivos como el acceso

universal a una educación básica de ocho años, superar el analfabetismo y mejorar la calidad del sistema educativo. A pesar del seguimiento los objetivos planteados no fueron alcanzados, por lo que en noviembre de 2002 se llevó a cabo en La Habana la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), en el que se actualizaron las propuestas educativas para hacer frente al nuevo siglo y se reforzaron los objetivos comunes de cara al 2017.

Más adelante sería interesante aludir a la Carta Cultural Iberoamericana propuesta en 2006 en Montevideo, un proyecto de unión entre los países integrantes a favor de la promoción y el desarrollo de la cultura iberoamericana, importante para este estudio sobre todo por lo que encontramos en el apartado de *Cultura y Educación*. Surge el interés por poner en contacto la educación con la cultura, promoviendo líneas de actuación que se encarguen de reafirmar la cultura propia como una identidad común de los países iberoamericanos; aparece también la necesidad de trabajar en las zonas indígenas defendiendo los derechos vinculados a su propia lengua y cultura; y se trabaja por asegurar el derecho a la alfabetización general así como la promoción de las bibliotecas para acceder libremente a la cultura.

Poco tiempo después, atendiendo a los primeros informes sobre los Objetivos del Milenio y la necesidad de acelerar los procesos para conseguir las metas propuestas, la OEI consciente de las dificultades reales en cada nación decidió elaborar el texto *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, durante el transcurso de la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador en mayo de 2008. Con motivo del aniversario de las múltiples independencias que se van a celebrar entre los años 2009-2021, y atendiendo a los diferentes contextos y necesidades que se distinguen en cada nación, el texto se presenta como un referente motivacional cuyos objetivos pretenden mejorar la calidad educativa y la inclusión, haciendo frente a la pobreza y las desigualdades sociales.

Como fecha límite se establece el año 2021, generando el impulso necesario para alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio o al menos reducir los niveles de fracaso

de las mismas antes del año 2015, pero posteriormente se propuso la implicación y participación social en programas de acción colaborativos. Actualmente los programas educativos se rigen por este documento; se apoyan en 11 metas generales, 28 metas específicas y la evaluación mediante 39 indicadores en busca de una escuela pública y equitativa para todos. A grandes rasgos éstas son las 11 metas planteadas:

- *Meta General Primera: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.* Pretende ampliar la participación de los agentes implicados en la educación (familia, organización pública y privada, institución educativa) con la promoción de proyectos educativos innovadores.
- *Meta General Segunda: Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.* Basada en 4 metas específicas se centra en el apoyo al acceso a la educación, haciendo hincapié en las minorías étnicas, el alumnado de las zonas rurales y los niños con necesidades educativas especiales, prestando atención al seguimiento escolar y las reformas necesarias que la posibiliten.
- *Meta General Tercera: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.* Mediante dos metas pretende promocionar la oferta en la educación para niños de entre 0-6 años, basada en la formación de educadores especializados y los resultados obtenidos con los más pequeños.
- *Meta General Cuarta: Universalizar la Educación Primaria y la Secundaria Básica y ampliar el acceso a la Educación Secundaria Superior.* Como parte de los Objetivos del Milenio se pretende conseguir la totalidad de niños matriculados en la enseñanza básica, pero también el aumento de las tasas de matrícula en niveles superiores.
- *Meta General Quinta: Mejorar la calidad de la educación y el Currículo Escolar.* Esta meta está compuesta por 6 metas específicas lo cual denota el interés por la misma desglosando en partes concretas los objetivos que se

pretenden conseguir. Potenciar la educación en valores, atender al uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, mejorar las bibliotecas, ampliar el número de escuelas a tiempo completo o trabajar con la evaluación integral, son algunos de los puntos más importantes entre los que aparecen 10 indicadores.

- *Meta General Sexta: Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la Educación Técnico-Profesional (ETP).* La idea es mejorar los niveles de inserción laboral para los jóvenes cuyo origen sea la ETP.
- *Meta General Séptima: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.* Bajo sus dos metas específicas se busca mejorar la alfabetización ofreciendo alternativas a los jóvenes y adultos que en un momento abandonaron el estudio.
- *Meta General Octava: Fortalecer la profesión docente.* Así como ocurre en muchos otros planteamientos educativos, pretende llevar a cabo una formación continua del equipo docente, proponiendo programas de innovación que mejoren el sistema educativo.
- *Meta General Novena: Ampliar el espacio Iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.* Esta meta engloba 2 metas específicas acerca de la necesidad de crear redes de trabajo que mejoren la investigación científica y tecnológica, para lo cual será necesario recurrir a inversiones del Producto Interior Bruto (PIB) en Investigación y Desarrollo (I+D).
- *Meta General Décima: invertir más e invertir mejor.* Los avances deben pasar necesariamente por una inversión económica que ayude a cada nación a conseguir sus metas, pero también comprende la necesidad de apoyar al resto de integrantes del OEI, para lo cual se plantea la coordinación de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa a partir del año 2011.

- *Meta General Undécima: evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto “Metas Educativas 2021”.* Esta última meta está formada por 3 metas específicas que pretenden asegurar el éxito del proyecto, llevando a cabo un seguimiento y una evaluación anual que permita detectar dificultades y proponga soluciones.

5. El sistema educativo básico actualmente en Panamá.

La historia legislativa de la educación panameña es relativamente reciente puesto que cuenta con menos de 70 años; pero teniendo en cuenta que se ha continuado trabajando con las mismas pautas durante todo este tiempo, es interesante conocer cuáles son los puntos fuertes de aquella primera ley, la Ley Orgánica de Educación de 24 de septiembre de 1946, y de su posterior derogación y modificaciones en la ley 34 de 6 de julio de 1995. Junto a ellas, se va analizar el currículum educativo actual planteado por el Ministerio de Educación así como algunos de los programas educativos más destacados.

5.1. La Ley Orgánica de Educación de 1946.

El miércoles 2 de octubre de 1946 en la Gaceta Oficial del Estado número 10113 aparecía publicada la ley número 47: Ley Orgánica de Educación, aprobada el 24 de septiembre por la Asamblea Nacional. Por primera vez se promulgaban una serie de artículos dirigidos a marcar las pautas del nuevo sistema educativo, englobados en torno a 6 grandes títulos con pequeños sub-apartados. El análisis de cada uno de ellos permite hacerse una idea acerca de los aspectos más relevantes de la educación tras esta ley, las prioridades, las fortalezas y las debilidades de la misma.

El título I sirve de introducción en la que se plantean las disposiciones generales de la ley, englobando a 7 artículos que versan sobre el derecho de cada niño a ser educado sin exclusiones de ningún tipo, la sistematización educativa en diferentes niveles, la opción libre acerca de una educación oficial o particular pública bajo la escuela democrática, la orientación educativa hacia las necesidades del medio de cada escuela, y el derecho del Ministerio de Educación para establecer el plan de estudios.

Por su parte el título II se divide en dos capítulos. El primer capítulo habla entre los artículos 8-21, sobre la Organización Administrativa en los que se habla del Ministerio de Educación, la creación de un Consejo Nacional de Educación, así como la fundación de Juntas Municipales de Educación en cada distrito municipal, atendiendo a los derechos y deberes de cada uno de estos organismos; también es destacado un apartado sobre las inversiones económicas oficiales, y la prohibición de la apertura de cantinas/casas de juegos a una distancia inferior a 100 metros de la escuela, así como la realización de colectas de dinero o ventas sin autorización. El segundo capítulo está formado por 12 artículos que hablan sobre las inspecciones, de forma que se especifica la división nacional en Provincias Escolares y se describe las funciones del Inspector de Educación a lo largo del curso académico.

El título III está conformado por 5 capítulos acerca del sistema educativo, que vamos a ver a continuación con detenimiento:

- El primer capítulo comprende los artículos 34-50, y aunque primero trabaja sobre la no obligatoriedad de la Educación Pre-Primaria y la reglamentación de los Jardines de Infancia por parte del Ministerio, la parte más densa habla de la escuela primaria nacional, su obligatoriedad, y la diferenciación de la escuela rural y urbana. Comprenderá un total de 6 cursos, se impartirá con carácter gratuito, y a aquellos alumnos que superen este nivel se les promocionará a la educación secundaria, no pudiendo dedicarse al trabajo antes de los 15 años. Finalmente se establece el número de alumnos por maestro, así como la posibilidad de que en las escuelas haya profesores especializados en asignaturas convenidas por el Ministerio.
- El segundo capítulo se centra en la Educación Secundaria, por lo que en 21 artículos se explican las funciones y objetivos de este nivel diferenciando entre el Primer y Segundo Ciclo (el primero cultural y exploratorio, mientras que el segundo fomenta la especialización mediante el estudio universitario o la formación profesional). Igualmente, aunque los estudios

de Segundo Ciclo son públicos se recalca la posibilidad de establecer una matrícula anual.

- El capítulo sobre la Educación Particular engloba los artículos 72-78, en los que se marca los requisitos y la normativa para poder funcionar de acuerdo a los planes de estudio aprobados por el Ministerio de Educación.
- La Extensión Cultural ocupa 22 artículos con el cuarto capítulo, y alude a las instituciones nacionales con fines culturales y el control de las mismas mediante el Órgano Ejecutivo. Se habla de bibliotecas, museos y conservatorios de música, aunque se propone la creación de cursos o centros educativos especiales de *adiestramiento vocacional* para las zonas rurales, respondiendo a la integración de campesinos e indígenas.
- Finalmente, el capítulo de las becas está formado por 11 artículos que establecen los patrones para beneficiarse de ellas, e indica las facultades del Órgano Ejecutivo para crear las becas necesarias en función de los estudios realizados por los panameños.

El título IV está compuesto por 4 capítulos bajo el nombre *Personal Docente, Administrativo y Educando*. El primero se refiere a las disposiciones generales y habla de los trámites a seguir para ser considerado maestro, las obligaciones y derechos de los docentes, los procedimientos de investigación ante las quejas de algún superior y la compensación económica de las vacaciones. El segundo capítulo se concentra en torno a 13 artículos sobre el *Personal Primario* encabezado por la clasificación categórica de los docentes, mientras el resto enuncia los deberes de cada uno dentro de la vida escolar. El tercero atiende al *Personal de Educación Secundaria* entre los artículos 171-188, y destaca por la clasificación por rango de los diversos profesionales así como la enunciación de las responsabilidades de los Directores. El último capítulo de este apartado engloba 15 artículos sobre el *Personal Educando*, y se encarga de enunciar la importancia de las asociaciones estudiantiles, el trabajo con la educación física, el impulso de los comedores escolares, y el Fondo de Bienestar Estudiantil ofreciendo préstamos con intereses bajos para los estudiantes.

Respecto al título V, el primer capítulo se ocupa de las finanzas, equipo y material de enseñanza, por lo que en los artículos 204-224 el Estado se responsabiliza de costear el gasto derivado del personal docente y administrativo dedicado a la educación, aunque se especifica el objetivo de que cada Fondo Municipal derive una partida presupuestaria anual a estos fines, quedando exenta la convocatoria de becas y ayudas. Por otro lado, el capítulo 2 dedicado a la Imprenta Nacional solo ocupa 4 artículos en los que se matiza la funcionalidad de dicho organismo. La ley concluye con el título VI, donde se promulgan todos los artículos anteriores a partir de la publicación de la misma.

5.2. Los cambios más destacados tras la Ley 34 de 06-07-2005.

Tras casi 50 años de vigencia inmutable de la Ley Orgánica de Educación, el 28 de junio de 1995 se aprobaba la nueva Ley 34 *“Por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación”*, validándose tras su publicación en la Gaceta Oficial número 22823 el martes 11 de julio del mismo año. El primer cambio que salta a la vista es que la aprobación de la misma la lleva a cabo la Asamblea Legislativa, siendo éste un órgano creado en 1983 tras la reforma de la Constitución y debido a la unificación de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Legislación.

Respecto a las novedades que encontramos, 21 de los artículos de la Ley Orgánica de Educación de 1946 son modificados, y junto a ellos se cambian algunas de las denominaciones de los títulos y capítulos, ajustándose con precisión a los temas que engloban. Además, se añaden 120 nuevos artículos, de los cuales 54 suponen adiciones respecto a los artículos originales mientras que 66 surgen a raíz de las nuevas exigencias educativas. Finalmente, queda derogado el artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación de 1946 en el que se podía leer *“La obligación de asistir a la escuela a que se refiere esta Ley, corresponde a todos los menores que están comprendidos en la edad escolar que es la de siete a quince años cumplidos”*, aunque se subrogan otros 43 artículos que completan la nueva ley.

A pesar de todos los cambios vistos hasta el momento, probablemente los rasgos más destacados en la revisión de 1995 sean estos tres:

- El Título III, tras haber cambiado su nombre, ahora recibe un desglose mucho más específico en los Capítulos I y II, en los que se puede encontrar leyes divididas en ambos casos entre las secciones primera, segunda y tercera. Las secciones del Capítulo I se refieren a leyes referentes al primer nivel de enseñanza (Educación Básica General), al segundo nivel de enseñanza (Educación Media), y al tercer nivel de enseñanza (Educación Superior); por su parte las secciones del Capítulo II hablan acerca de la Educación Inicial, la Educación de Jóvenes y Adultos, y la Educación Especial.
- El Título IV no es sometido a ningún cambio. Se conservan los capítulos originales así como los 92 artículos que la componían.
- Aparece el nuevo título VI, que desplaza las disposiciones finales al séptimo lugar, y se encarga de la organización para ejercer el servicio educativo y su buena ejecución. Este nuevo bloque reúne 76 artículos en torno a 9 capítulos nuevos: la planificación e investigación educativa, el currículo, la comunidad educativa, la formación del docente, la carrera docente, la orientación educativa y profesional, la evaluación educativa, la supervisión educativa, y los recursos didácticos. Se trata de un acercamiento hacia la realidad de la nueva escuela, que atiende a la formación del maestro y a sus necesidades de cara al ejercicio de la docencia.

5.3. Análisis del currículum educativo.

El currículum en sus diferentes niveles educativos es revisado con carácter anual por el Ministerio de Educación panameño, fomentando la actualización permanente de los docentes para mejorar las competencias de los estudiantes. En el caso de la Educación Básica General los apartados más relevantes se centran en los objetivos planteados por las leyes ya citadas, la estructuración en niveles, los fundamentos de la

educación, la formación en competencias, el Plan de Estudio, la evaluación de los aprendizajes, y por último los contenidos de cada nivel.

En primer lugar, sería repetitivo volver a hablar de los objetivos educativos citados en la Ley Orgánica de Educación de 1946 así como su revisión posterior con la Ley 34 de 1995, pero se puede matizar que estos se apoyan en el capítulo 5° de la Constitución Política Panameña dedicado a la educación, y más en concreto en los artículos 91, 92, 93 y 96 ya que se hacen eco de la necesidad de modernizarse educativamente mediante la transformación curricular.

En cuanto a la estructuración en niveles el currículum recuerda la obligatoriedad de 11 años de escolarización gratuita entre los cuatro y los quince años, tras los cuales los alumnos deben haber adquirido el dominio de conocimientos básicos, y deben garantizar el aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir². La estructuración de acuerdo a la normativa panameña está formada por tres etapas: la educación preescolar que comprende 2 años, la educación primaria cuya duración es de 6 años, y finalmente la educación premedia que abarca otros 3 años.

Los fundamentos de la educación aportan al currículo diferentes perspectivas de trabajo en función de las diferentes concepciones del aprendizaje, y por ello destaca la visión desde cuatro grandes bloques: el fundamento psicopedagógico que pretende formar a ciudadanos con un alto compromiso social, el fundamento psicológico que se apoya en su totalidad en la importancia del alumno como eje de la educación, el fundamento socioantropológico motivado por el contexto sociocultural y la intervención de los actores en el mismo, y finalmente el fundamento socioeconómico apoyado en las políticas sociales y el crecimiento sostenible. Todos son necesarios para garantizar el éxito del currículo propuesto.

² El currículum panameño se apoya en estos cuatro pilares de la educación del futuro propuestos por el Informe de la Comisión Internacional de la Educación para el siglo XXI, más conocido a nivel mundial como el Informe Delors.

Respecto a la formación en competencias, el modelo programado alude a los propuestos por la UNESCO para conseguir una educación igualitaria en el siglo XXI, por lo que se basa en una perspectiva constructivista atendiendo al aprendizaje individual, la estructuración de conocimientos y la interacción social, pero prestando atención a la figura del maestro dado que deberá generar el clima del aula más idóneo para el trabajo mediante competencias. El currículum no solo atiende a los conocimientos sino que se conjuga con las habilidades y actitudes asociadas de forma multidisciplinar, y al igual que ocurre en el actual modelo educativo español responde a 8 competencias básicas: competencia comunicativa, competencia en pensamiento lógico matemático, competencia en conocimiento e interacción con el mundo físico, competencia de tratamiento de la información y competencia digital, competencia social y ciudadana, competencia cultural y artística, competencia de aprender a aprender, y competencia en autonomía e iniciativa personal.

El Plan de Estudio es diferente en cada ciclo e incluso en cada curso, pero a grandes rasgos se pueden detallar algunas de las características que aparecen en la tabla 1, adjunta en la página siguiente:

- En la etapa de educación preescolar el Plan de Estudios se apoya sobre la evaluación de tres áreas de desarrollo: área socio-afectiva, área cognoscitiva lingüística, y área psicomotora. Cada una presenta rasgos particulares pero se complementan para conseguir una formación integral de niño.
- En los dos primeros cursos de la etapa de educación primaria el Plan de Estudios se apoya en la formación de asignaturas divididas en dos grandes áreas: área humanística y área científica, comprendiendo en total 8 asignaturas.
- En los siguientes cuatro cursos de la etapa de educación primaria, se añade el área tecnológica.

- En la etapa de educación premedia, el número de asignaturas aumenta hasta 11, dado que la asignatura de Ciencias Sociales se divide en Geografía, Historia y Cívica.

TABLA 1. Plan de Estudio para la Educación Básica General

PREESCOLAR	PRIMARIA								PREMEDIA		
ÁREAS DE DESARROLLO	ÁREAS	ASIGNATURAS	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
SOCIO AFECTIVA COGNOSCITIVA LINGÜÍSTICA	HUMANÍSTICA	Español	7	7	6	6	5	5	5	5	5
		Religión, Moral y Valores	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		Ciencias Sociales	2	2	4	4	4	4	-	-	-
		Geografía	-	-	-	-	-	-	2	2	2
		Historia	-	-	-	-	-	-	2	2	2
		Cívica	-	-	-	-	-	-	1	1	1
		Inglés	2	2	3	3	3	3	4	4	4
		Expresiones Artísticas	3	3	3	3	3	3	4	4	4
PSICOMOTORA	CIENTÍFICA	Matemática	7	7	6	6	5	5	5	5	5
		Ciencias Naturales	2	2	4	4	4	4	5	5	5
		Educación Física	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	TECNOLÓGICA	Tecnologías	-	-	3	3	5	5	6	6	6
SUBTOTAL			27	27	33	33	33	33	38	38	38
E. C. A.			3	3	3	3	3	3	2	2	2
TOTAL			30	30	36	36	36	36	40	40	40

Nota. Fuente: MEDUCA. Guía de Estudio para la Educación Básica General.

El apartado de evaluación de los aprendizajes sostiene que el mayor impulsor de las capacidades de los niños es el maestro, pero igualmente habla de la importancia de involucrar a todos los agentes implicados en el proceso educativo: alumnado, profesorado, familia, etc. Según el currículum panameño la evaluación debe ser continua atendiendo a la adquisición de conocimientos, valores y actitudes marcados según indicadores, y por ello se adjuntan a modo de recomendación 20 métodos de evaluación.

Por último, los contenidos de cada nivel se presentan en las diferentes materias organizados en torno a áreas que valoran su adquisición de forma conceptual,

procedimental y actitudinal, y aparecen acompañados por los diferentes indicadores de logro así como algunas actividades sugeridas para la evaluación del docente. Igualmente aparecen reflejados los objetivos generales de la asignatura pero en cada nivel se acompañan de los diferentes objetivos de grado planteados, así como los objetivos de aprendizaje propios de cada una de las áreas que conforman la asignatura. Es interesante también la aportación bibliográfica que se hace al final de cada asignatura dado que supone una gran herramienta para los docentes.

5.4. Programas educativos vigentes.

La educación panameña ha implementado en los últimos 5 años de cambio político importantes reformas, que debido al fin del ciclo del gobierno aparecieron recogidas en la revista oficial del MEDUCA publicada en febrero de 2014, bajo la supervisión de la ministra de Educación, doña Lucy Molinar.

Respondiendo a la demanda de una educación de calidad, en los últimos años Panamá ha conseguido crear su propio Equipo Nacional de Innovación y Actualización Curricular Permanente (ENIAC) formado por casi 300 docentes que revisan anualmente los contenidos del currículum, así como el Equipo Nacional de Capacitación Docente Permanente (ENCAD), desde donde se trabaja con los maestros para que puedan adaptar los cambios curriculares de la forma más apropiada. Igualmente, la innovación educativa se plasma en proyectos como *Entre Pares* cuyas dos primeras fases han abastecido al 100% de los docentes de ordenadores portátiles (se espera que en la tercera fase se lleve a cabo el acceso a internet desde las aulas), transformaciones curriculares como el acercamiento a sectores académicos y sociales para que los alumnos tomen conciencia de la importancia de la educación, o la convocatoria de seminarios y congresos sobre la innovación en las diferentes áreas de conocimiento.

En este sentido, también es destacada la creación de redes educativas y equipos de trabajo que partió bajo la iniciativa de la Red Nacional de Docentes de Español (REDNADE), pero que pronto se extendió por todas las áreas que componen el currículum educativo en sus diferentes niveles hasta alcanzar las 11 redes actuales. El

objetivo de todas ellas se basa en el fomento de las habilidades del alumnado, cuya meta pretende reducir los niveles de fracaso escolar y preparar a los alumnos con una mayor calidad para su incorporación en la vida adulta. Por otra parte, la proliferación de gabinetes psicoeducativos ha conseguido un gran incremento de equipos de psicólogos, trabajadores sociales y especialistas acerca de las dificultades de aprendizaje, que no solo se encargan de apoyar a los alumnos sino que han fomentado una mayor comunicación con las familias, dando lugar al nacimiento de las *Escuelas Para Padres* y trabajando a su vez por conseguir la reducción del analfabetismo social.

Otro de los grandes retos ha sido el fomento de la cultura y el deporte, lo que ha dado origen a proyectos como los *Juegos Florales* en los que se remarcan los valores y la cultura panameña entre los niños, el fortalecimiento de las orquestas y las bandas de música costeando el gasto de todos los instrumentos musicales en más de 350 bandas escolares, o la creación de proyectos regionales deportivos que implican el contacto entre las diferentes escuelas y así como el fomento de hábitos de vida saludables.

Como vemos, el empeño educativo y el interés por alcanzar los retos planteados con carácter mundial no ha sido poco, no obstante no es tarea fácil y por ello a pesar de los avances no todo son luces en materia de educación. A pesar de una inversión superior a los 133 millones de balboas en 5 años, la creación de 11 nuevas escuelas modelo y la reparación y mantenimiento en 928 centros de todo el país, Panamá se ha encontrado frecuentemente con trabas que impiden un desarrollo más rápido y que frenan los objetivos planteados en las diferentes leyes, congresos, declaraciones, así como el texto de las *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. La crisis económica mundial ha afectado al buen desarrollo de otros programas asociados como los relacionados con el alfabetismo de los padres o las ayudas sociales a las familias, pero estos no aparecen reflejados en los boletines del gobierno por lo que debemos recurrir a otras fuentes de información con carácter internacional para conocer el avance real del país.

6. Limitaciones para el acceso a la Educación para Todos.

Hasta el momento hemos avanzado en el tiempo y nos hemos acercado a las diferentes medidas que el gobierno ha ido proponiendo para intentar lograr la igualdad de condiciones de acceso a la escuela. Lamentablemente en la actualidad la educación para todos sigue sin ser una realidad, dado que existen múltiples limitaciones que frenan los objetivos propuestos para los años venideros como se presenta a continuación.

6.1. La pobreza en Panamá.

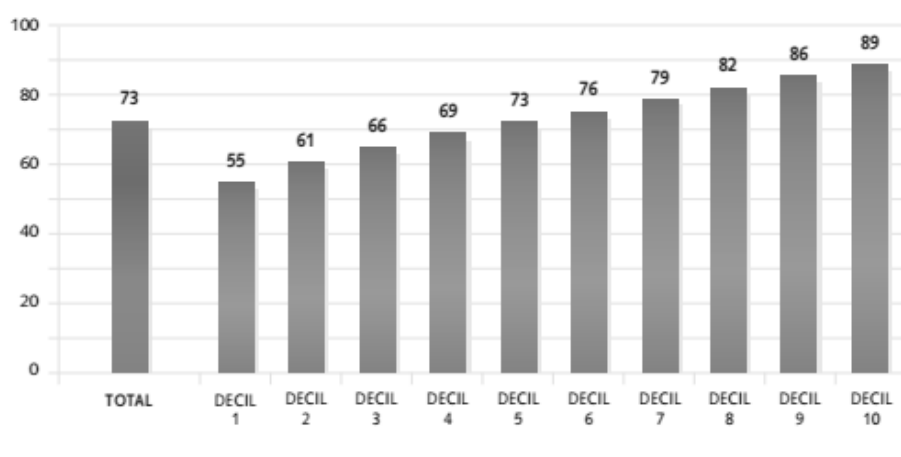
Según la definición de la RAE el término pobreza se refiere a *la falta, escasez, y el escaso haber de la gente pobre*. A priori la pobreza es un aspecto cuya influencia podría pasar desapercibida junto al término de educación, sin embargo es trascendental en el contexto en el que nos encontramos dado que los niveles de pobreza en Panamá se sitúan en torno al 36,8% de la población, de los cuales un 16,6% están en situación de pobreza extrema; es más, en las comarcas rurales e indígenas los niveles de pobreza alcanzan el 98, 4%, situándose la pobreza extrema en torno al 90% según los datos aportados por la ONU.

Entre muchas otras consecuencias la pobreza genera vulnerabilidad en las personas, y esta se agrava considerablemente en el caso de los más pequeños. Se puede afirmar que no todos los niños poseen las mismas condiciones de acceso a la educación, dado que las limitaciones económicas suponen trabas en comparación a niños cuyos recursos son superiores; igualmente la educación recibida también genera división entre los niños en relación a la calidad de la misma, lo cual crea una gran brecha hacia la educación igualitaria para todos; finalmente, en la mayoría de los casos las familias cuyos recursos económicos están limitados suelen prescindir del gasto ligado a la educación, prestando poco interés por la formación de los mismos o desatendiendo la obligatoriedad de asistir a la escuela. En ese sentido, muchas familias precisan la mano de obra de los hijos para trabajar en el seno familiar o en la obtención de recursos para el hogar, y se saca a los niños para apoyar fomentando el trabajo infantil.

6.1.1. Exclusión económica.

Según los resultados presentados en el *Tercer Informe de Panamá acerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* publicado en 2009, el país ha vivido en los primeros diez años del siglo XXI grandes avances económicos, generados por la toma de dominio del Canal de Panamá, el incremento de las inversiones públicas y el aumento del gasto social. Estos datos resultan esperanzadores pero la realidad es que las diferencias económicas a lo largo de la geografía panameña son abismales, creando un país con grandes contrastes económicos y quedando reflejada esta situación en la educación, no solo en las dificultades de acceso a la misma sino también en la finalización de los estudios primarios atendiendo al decil³ de cada familia (Ver Tabla 2).

TABLA 2. Porcentaje de jóvenes de 15-19 años que progresaron de forma oportuna en el sistema educativo, 2008.



Nota. Fuente: OEI. Documento Final, Metas Educativas 2021

Si ya resulta grave el que los niños presenten un desfase curricular derivado de una escolarización tardía, igual de relevante lo es el hecho de que un gran porcentaje de estos no terminan la educación obligatoria, en ambos casos derivados de la pobreza en sus diferentes formas de expresión: carencia de recursos, contextos familiares no favorables, embarazos no deseados, necesidad de mano de obra...

³ Los deciles marcan el valor de la población en 10 partes iguales que se presentan de forma ordenada en los estudios de estadística descriptiva. Un mayor decil supone un mayor nivel socioeconómico.

6.1.2. Desigualdad de acceso a una educación de calidad⁴.

Las diferencias económicas entre las familias no permiten el acceso real a una educación igualitaria para todos atendiendo a parámetros de calidad. La diferenciación entre los recursos de las escuelas rurales y urbanas, así como la voluntad del personal docente para trabajar en escuelas cuyas condiciones son inferiores al resto, son dos grandes impedimentos que actúan en contra de la codiciada educación de calidad que se persigue. Además el profesorado se forma bajo unos patrones curriculares que no ofrecen respuestas para todas las escuelas, pues se limita a trabajar sobre las nuevas escuelas modelo, pero pasa por alto que queda mucho trabajo por hacer hasta convertir el viejo modelo escolar en una realidad de acceso igualitario, carente todavía de recursos, espacios de trabajo e incluso voluntad personal.

A todo ello, hay que sumar como comentan Freire, Núñez y Teijeiro (2012) la creciente diferenciación que se está dando entre la escuela oficial y la enseñanza particular durante los últimos años, dado que se están ofreciendo alternativas educativas más completas para los niños, pero que no son accesibles para todos sino que se limitan a las familias cuyos recursos económicos son más elevados. Se trata por tanto de un avance en materia educativa que apuesta por la calidad, pero que debe estudiarse con matices en función de cada situación particular.

6.1.3. Trabajo infantil.

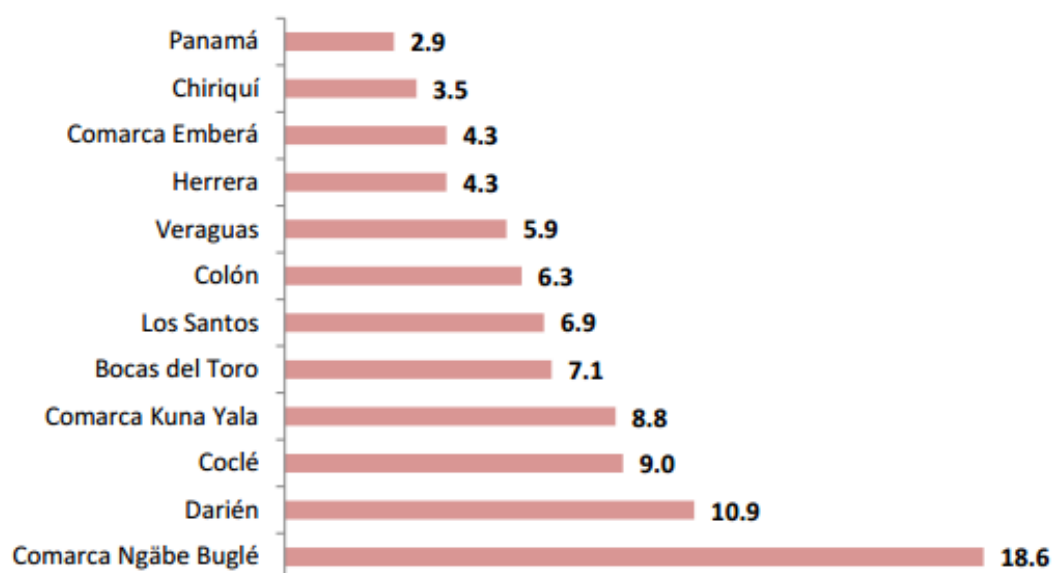
Según la última Encuesta de Trabajo Infantil presentada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2012) llevada a cabo entre toda la población de entre 5 y 17 años, la falta de interés por el estudio supone un 25,4% de la muestra de niños que no asisten a la educación obligatoria de forma habitual. Ahora bien, llaman la atención los datos respecto a otros aspectos como la falta de recursos (11,9%), la distancia entre la escuela y la vivienda (6,3%), la falta de asistencia profesional frente a una discapacidad (3,9%), y la necesidad de trabajo para obtener ingresos, que con un 1,8%

⁴ Resulta necesario matizar los criterios acerca de la definición de calidad, por lo que este trabajo parte de la definición aportada por la UNESCO en *el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* publicado en 2005 según el cual la calidad educativa se rige por dos principios: el éxito del desarrollo cognitivo de los niños como indicador de calidad, así como el éxito del papel del ámbito educativo en la transmisión de actitudes y valores en beneficio del desarrollo afectivo e intelectual.

supone 1264 niños que no asisten a la escuela derivados de forma directa de la pobreza extrema.

No obstante, como se indica en la tabla 3 las cifras acerca del trabajo infantil son muy variables en función del punto geográfico de Panamá sobre el que se aluda, y por este motivo es más fácil corroborar la incidencia de la pobreza sobre los datos, dado que las tasas más altas se encuentran en las comarcas más rurales y con una mayor tasa de población indígena.

TABLA 3. Tasa de trabajo infantil según provincias de la República de Panamá.



Nota. Fuente: INEC. Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá, 2012.

6.2. Analfabetismo y transmisión intergeneracional.

Entre los años 70 y los años 90, la tasa de alfabetización pasó en Iberoamérica del 72 al 89,7%, si bien es cierto que la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se situó en torno al 95%. “Los analfabetos y todos aquellos jóvenes y adultos que no han completado una educación básica, común, polivalente y de calidad, que garantice su desarrollo personal, social e inserción laboral, constituyen el más evidente testimonio de la situación de inequidad existente” (Jabonero, 2009, p.17), y debemos entender que una sociedad analfabeta va

ligada directamente a la falta de habilidades sociales como la lecto-escritura, lo cual impide entre otros ejercer derechos propios del hombre como la ciudadanía.

La alfabetización es un proceso que concierne a las personas en multitud de ámbitos, desde el diálogo y las negociaciones hasta la prevención de enfermedades, y por ello la existencia de contextos familiares en los que los padres son analfabetos perjudica seriamente a la educación de los hijos, dado que va a condicionar el apoyo académico que se puede ofrecer a los mismos. Alfabetizar a personas adultas no es fácil, pero tampoco imposible. En los últimos años se viene trabajando desde el sector público y privado acerca de la importancia de crear escuelas para padres, y aunque la participación ha ido aumentando en vista de los buenos resultados obtenidos por los grupos originarios, lo cierto es que se puede encontrar grandes diferencias en cuanto al número de personas de un género u otro. Los padres prefieren dedicar más tiempo al trabajo y a los ingresos económicos, mientras que un mayor número de madres deciden inscribirse en los cursos para poder ofrecer a los hijos un mayor refuerzo en las tareas escolares.

De la misma manera sería imprudente establecer patrones de alfabetización estandarizados para todos, dado que las necesidades básicas pueden ser muy variadas en función de la región sobre la que se va a trabajar. La exposición de aspectos curriculares innecesarios muchas veces puede suponer un exceso en la carga de programación, que lleva a los adultos a retirarse de los programas propuestos y genera datos negativos en cuanto a los resultados de asistencia; en cambio, una elección acorde a las necesidades reales de la población puede conseguir altas tasas de participación, cuyos resultados se palpan casi de inmediato entre las diferentes comunidades. Como ejemplo de contenidos útiles aludiremos a Jabonero (2009) que hace hincapié en la necesidad de respetar la alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas, dado que es necesaria la adquisición de una lengua vehicular dentro del proceso educacional pero respetando la propia lengua materna, fruto de la variedad cultural de los países iberoamericanos y emblema innegable de la propia identidad.

No obstante, siendo realistas el principal problema de la alfabetización se pone de nuevo en contacto con la economía y la pobreza, dado que la falta de inversión limita este tipo de ayudas. Como comenta Rivero (2009) estos programas la mayoría de las veces quedan en el aire tras las campañas políticas, puesto que a los ejecutivos no les interesa que el pueblo adulto adquiera una alfabetización y las inversiones económicas suelen cambiar de rumbo hacia las infraestructuras y otro tipo de avances. El problema es que en vistas al futuro no solo hay que preocuparse por el analfabetismo latente, sino que se debe prestar atención a aquel que puede generarse como consecuencia de las altas tasas de fracaso y abandono escolar actuales, que a pesar de los esfuerzos políticos no consigue motivar a los estudiantes y que se sigue desestimando manteniendo el número de personas adultas analfabetas.

6.3. La discriminación social.

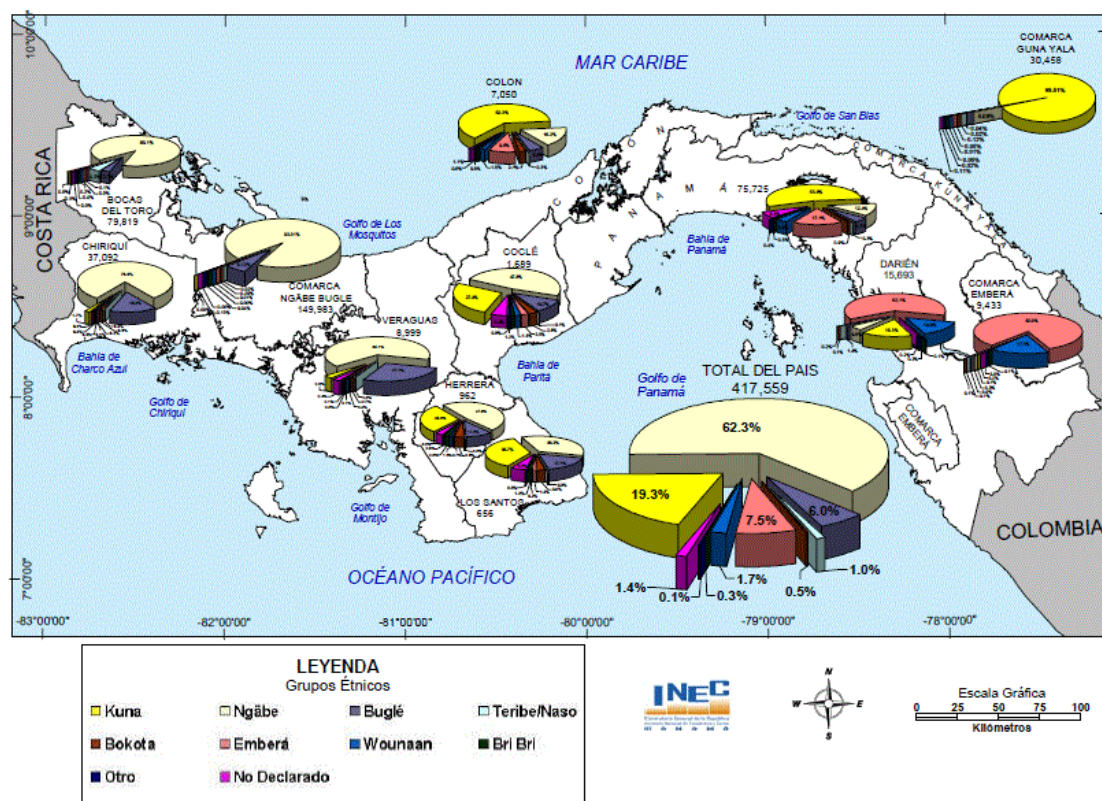
Resulta curioso que en un país como Panamá, en el que la historia reciente habla de ocupación territorial sobre el país hasta hace poco más de 100 años, exista discriminación social; ahora bien, el conjunto de personas que conviven actualmente en este país es una mezcla heterogénea de culturas, razas y etnias que han ido asentándose con el paso del tiempo, y el sentimiento de nación muchas veces queda difuminado ante aquellos ciudadanos cuyos antepasados llegaron al país por múltiples circunstancias.

Lamentablemente la discriminación social existe y atañe a todos los integrantes de las familias, incluidos los niños, pero de forma sorprendente se da en mayor medida en relación con la tradición indígena así como con las diferencias de género.

6.3.1. Discriminación de indígenas.

Según los datos obtenidos mediante el boletín *Resultados Finales Básicos* que se redactó tras el XI Censo Nacional de Población en mayo de 2010, el 12,3% de la población censada en Panamá pertenece a alguna etnia indígena y el 9,2 % se considera afrodescendiente. Una quinta parte de la población queda integrada en este grupo, aunque deben perfilarse matices en estos datos en función de las diferentes provincias, destacando los elevados números en las provincias de Darién y Bocas de Toro así como las comarcas de Ngäbe Buglé, Kuna Yala y Emberá.

MAPA 1. Distribución de la población indígena, por grupo étnico, en la República de Panamá, según provincia y comarca indígena en el año 2010.



Nota. Fuente: INEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2010.

Los grupos indígenas que podemos encontrar son Bokota, Bri Bri, Buglé, Emberá, Kuna, Ngäbe, Teribe, y Wounaan, y el primero de los problemas que genera la discriminación educativa es el aislamiento social que suponen las zonas donde viven estas personas, muchas veces de difícil acceso o con centros educativos situados a media y larga distancia para los hogares, y que no disponen de los recursos necesarios para el funcionamiento eficaz, o incluso sin los servicios mínimos de agua potable y electricidad. A su vez, este aislamiento provoca una mayor marginación que impide acceder a la educación para adultos que aludíamos anteriormente, lo que supone menores apoyos para los niños y bajas tasas de alfabetización que suelen acompañar a situaciones de pobreza extrema. Aunque se trabaja por suprimir este tipo de barreras de acceso a la educación, como explican Freire et al. (2012) todavía existe una gran brecha entre los 10,9 años de escolarización de la provincia de Panamá y los resultados

mínimos que se dan en las Comarcas Indígenas y afrodescendientes: Kuna Yala (5,6), Emberá (5,2) y Ngöbe Buglé (5).

6.3.2. Discriminación a consecuencia de las diferencias de género.

Pertenecer a un género u otro también tiene sus consecuencias para la educación en Panamá. La necesidad de mano de obra para aumentar los ingresos económicos así como el desarrollo de actividades y servicios del hogar son los dos puntos que suponen un tira y afloja para los niños y niñas, sobre todo en los contextos de extrema pobreza. Atendiendo a la información aportada por la Asociación Unidos por la Educación, en el informe *La educación en Panamá: 5 metas para mejorar* (2013), la discriminación educativa por género afecta generalmente a las mujeres, aunque debemos realizar diversas aclaraciones para comprender la tabla 4.

TABLA 4. Algunos indicadores educativos según promedio nacional y comarcas indígenas 2010.

Indicador	Promedio nacional	Promedio de las Comarcas Indígenas (1)
Años de escolaridad	9.2	4.1
Años de escolaridad hombres	9.0	4.7
Años de escolaridad mujeres	9.4	3.5
Analfabetismo hombres	4.9	19.5
Analfabetismo mujeres	6.0	34.9
Tasa de repitencia en primaria	5.5	14.3
Tasa de deserción en primaria	1.0	3.3
Tasa bruta de matrícula en premedia y media	72.1	44.7
(1) Corresponde a los promedios de las Comarcas Embera, Guna Yala, Ngabe Bugle		

Nota. Fuente: Unidos por la Educación. La educación en Panamá: 5 metas para mejorar, 2013.

A pesar de que según el promedio nacional la permanencia en la escuela actualmente es superior en las mujeres que en los hombres, la tasa de analfabetismo aparece invertida, lo cual indica que tiempo atrás la situación no era similar y la educación en las mujeres estaba más descuidada que en los varones. Ahora bien, los

datos son alarmantes cuando se refieren a los promedios obtenidos en las Comarcas Indígenas; por una parte el número de años de escolarización se reduce a menos de la mitad, siendo aun más grave en el caso de las niñas con tan solo un 3,5 de media frente a los 4,7 años de promedio de los niños; por otro lado los números de analfabetismo se elevan hasta alcanzar promedios de 19,5% en los varones y de un 34,9% para las mujeres.

Ante estas cifras, es innegable pensar en la necesidad de cambios para intentar corregir la discriminación de género, pues aunque se están consiguiendo avances todavía son insuficientes. No obstante, hay que pensar en las dificultades que supone pelear contra la cultura indígena y su forma de vida tradicional, por lo que se debe trabajar para conseguir mentalizar a estas personas acerca de la importancia de la educación y la igualdad de género, no solo ante el tema que estamos trabajando sino también ante prioridades como el respeto a los deberes y derechos de todos por igual.

6.4. Diferencia entre el contexto rural y urbano.

Como vamos viendo la escolarización en ocasiones presenta multitud de trabas que dificultan los avances por intentar conseguir la educación igualitaria para todos, y a ellas debemos sumar todavía otro gran problema: la diferenciación entre la escuela rural y la escuela urbana. A priori podría parecer que la única que presenta complicaciones es la escuela rural dadas sus características, pero la escuela urbana no se encuentra exenta de ellos puesto que no siempre los niños que acuden a la misma reciben una educación de calidad, dado que el sistema de adjudicación de maestros no selecciona a los mismos en función de sus cualidades, y ello afecta al alumnado.

Lo que sí es completamente cierto es que las escuelas rurales suelen presentar condiciones de trabajo de menor calidad, lo cual crea barreras por conseguir la anhelada educación igualitaria. Deshano (2012) llevó a cabo un informe en el que concluyó que las escuelas rurales mostraban grandes desafíos en función de los problemas estudiados. El origen socioeconómico de las familias con niños en estos centros suele vincularse a la pobreza, lo cual reduce las posibilidades de mantener una continuidad escolar así como el apoyo familiar; además la mayoría de escuela rurales presenta aulas

multigrado, para las cuales no suele haber una formación previa de los docentes e incrementa su carga de trabajo, eliminando la mayoría de las veces estrategias beneficiosas de trabajo en la clase y el trato individualizado de calidad para cada niño; por otro lado el acceso a recursos materiales en las escuelas rurales no es igual a las urbanas, y a ello habría que sumar la falta de instalaciones y la calidad de las mismas; finalmente también es conocido el hecho de que el rendimiento de los niños de las escuelas rurales es inferior, aunque debemos ponerlo en contacto con el contexto en el que estamos trabajando y las condiciones familiares de estos.

Es innegable que la comparación entre los dos modelos de escuela genera grandes contrastes entre ellas, lo cual supone una limitación ajena a los niños que garantice el acceso a la misma educación que el resto. La formación docente, la mejora de las condiciones de trabajo, y la implementación de nuevos métodos de trabajo que consigan un trabajo mucho más individualizado y preste atención a las necesidades educativas de cada niño, deben ser las herramientas para conseguir la verdadera igualdad de condiciones para el alumnado.

6.5. La exclusión de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales.

Una última limitación con la que se topa la escuela del siglo XXI en Panamá es afrontar la idea de un nuevo modelo inclusivo, en el que se dé respuesta a todos los alumnos en igualdad de condiciones, puesto que todos los maestros todavía no están preparados para atender a las características que presentan los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales (ACNEE), lo cual genera altos niveles de exclusión en la escuela ordinaria tanto por parte de los maestros como del alumnado.

Como afirmaba Porras (2009) el primer problema a tratar en este tema es aclarar la diferenciación entre los conceptos integración e inclusión, para posteriormente intentar avanzar hacia el modelo de escuela inclusivo sin caer en el error de integrar a los alumnos en los modelos equivocados. En este sentido un paso importante empezaría por reformar la propuesta curricular, que no debe ajustarse únicamente a las necesidades de estos niños sino que debe ser flexible para que cualquiera pueda acceder a ella, manteniendo unos objetivos y contenidos comunes. No obstante, el proceso necesita ir

eliminando paulatinamente algunas barreras como la escolarización sistematizada y el bloqueo de las redes institucionales, los programas de educación compensatoria, la formación docente y el trabajo colaborativo, los métodos de evaluación de las Necesidades Educativas Especiales, la adaptación curricular, y los sistemas de evaluación del aprendizaje.

En cuanto a la escolarización sistematizada se observa que en multitud de ocasiones la educación se centra en el tipo de asistencia que se da al niño, por lo que nos encontramos directamente con la lucha entre la escuela inclusiva frente a las escuelas ordinarias y especiales. De la misma manera, al igual que entre los niños “normales” existen prioridades escolares según la escuela a la que acuden otros familiares cercanos, no se comprende la necesidad de apartar a los ACNEE más que desde el punto de vista exclusivo de las propias instituciones. Incluso se puede ir más allá, en los contextos en los que sí se atiende a estos alumnos en el mismo centro que los demás pero se hace aplicando diferentes programas de educación compensatoria, puesto que generan ritmos de trabajo diferentes al resto de compañeros y por tanto actitudes de exclusión frente al grupo.

La formación docente también requiere una revisión urgente ya que se tiende a pensar en expertos en este tipo de educación para poder ofrecer respuestas a los ACNEE, cuando en realidad se debería pensar en la necesidad de la formación permanente de cualquier docente. No basta con conocer las características para trabajar con un niño que presente una necesidad concreta, sino que se debe reunir toda la información posible de cada caso en particular, para poder desarrollar las mejores estrategias de trabajo. De la misma manera, se debe crear una corriente que mentalice al profesorado sobre la idea del apoyo y la colaboración entre maestros, puesto que el trabajo colaborativo podría ser una de las soluciones más eficaces a la hora de trabajar con estos niños.

Otro de los grandes problemas que nos encontramos en este bloque es el de los recursos que se utilizan para medir el grado de necesidad que presenta cada niño, puesto que en la mayoría de los centros o están desfasados o incluso puede ser que no los haya.

En muchos de los casos lo realmente interesante para el trabajo docente es conocer cuáles son los mejores métodos de trabajo para cada niño, no qué tipo de problema concreto presentan puesto que el maestro debe velar por conseguir el éxito de todos y cada uno de sus alumnos, ofreciendo las herramientas necesarias a cada uno para conseguir tal fin. Por este mismo motivo se insiste en la necesidad de revisar nuevamente el currículo, creando un marco igualitario en el que tengan cabida todos los alumnos, sin excepciones, en función de las necesidades educativas que se planteen, y que presente sistemas de evaluación flexibles para que cada uno sea capaz de obtener el éxito en función de sus posibilidades sin forzar o desmerecer a nadie.

7. Propuestas de intervención y mejora.

Vistos los apartados anteriores el contexto no parece alentador para obtener grandes mejoras a corto plazo, sin embargo el cambio es posible apostando por la promoción de intervenciones de mejora en los diferentes apartados, siempre y cuando se genere un impulso renovador desde la propia institución educativa de Panamá. Tal vez no hayamos podido citar todos los indicadores a tener en cuenta para un trabajo de investigación en profundidad, pero hemos seleccionado aquellos que a nuestro parecer resultan más relevantes dentro del contexto de trabajo; al fin y al cabo, “la adopción de decisiones encaminadas a la mejora de la actividad educativa solo puede asentarse sobre una información rigurosa, contrastada y equilibrada” (Tiana, 2009, p.17), y lo que planteamos aquí no es más que la presentación subjetiva de algunas de las posibilidades con las que se podría trabajar, atendiendo a las características particulares de este país emergente.

7.1. Mejorar los objetivos mundialmente planteados.

Latinoamérica y sus diferentes sistemas de educación requieren grandes intervenciones para conseguir situarse al nivel de la educación occidental, pero tal y como se nos explica en el documento final de las *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, el problema no es tan solo fomentar los nuevos retos de la educación del siglo XXI sino previamente alcanzar los objetivos que había planteados para el siglo XX. Es por tanto una dualidad sobre la que se debe trabajar de forma combinada, pero que es fácil de comprender atendiendo a que

el avance social entre Europa y Latinoamérica mantiene una diferencia de años todavía abismal.

Por una parte es cierto que el retraso que se ha ido acumulando a lo largo del tiempo ha dado grandes avances, sobre todo en las últimas décadas, pero aún no se ha conseguido el 100% de la universalización educativa en primaria y mucho menos en la educación infantil, cuyas causas posiblemente debamos buscar en los grandes contrastes sociales existentes entre las zonas rurales y urbanas, así como la persistencia de la educación tradicional familiar en algunas etnias indígenas. Igualmente, el rendimiento académico va muy ligado a la mejora de la calidad educativa y a los niveles de alfabetismo social, y como hemos visto las tasas de fracaso escolar, el alto grado de abandono, así como los años de promedio de la escolarización distan mucho de alcanzar los datos ideales, lo cual habla por sí solo.

La otra parte del reto planteado atiende a las nuevas necesidades con carácter mundial que está viviendo la educación en el siglo XXI, referente al acceso y sensibilización de la importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como al desarrollo económico que garantice los avances para un país con las características de Panamá. Aunque se empiezan a crear nuevas escuelas modelo que comienzan a implantar estos servicios lo cierto es que queda mucho para conseguir este reto, teniendo en cuenta que todavía existen centros en los que no hay ni agua potable ni luz. La prioridad da la razón a la implementación de los servicios básicos prescindiendo de otros como la instalación de la red wi-fi o el uso de tablets-PC en los centros educativos; no obstante se trata de las nuevas necesidades educativas de los estudiantes, y como tales no deben descuidarse si se quiere avanzar hasta alcanzar los niveles de otros modelos educativos.

Es cierto que la economía panameña vive uno de sus mejores momentos gracias a los ingresos anuales generados por el uso del Canal, pero las inversiones sociales no solo se realizan en el campo de la educación; ahora bien, teniendo en cuenta que el futuro de un país se encuentra en las nuevas generaciones, y concretamente en los niños, debería tenerse una mayor consideración sobre este sector. Es prioritario cuidar que los

niveles de pobreza se reduzcan hasta alcanzar mínimos históricos, para garantizar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; a partir de entonces una estrategia que parece utópica pero debería considerarse seriamente sería focalizarse en conseguir la universalización real de la educación, no solo primaria sino también infantil y secundaria, aunque de forma combinada con el uso de los nuevos recursos que plantea la educación inclusiva y la sociedad de las nuevas tecnologías.

7.2. Trabajar con la estimulación y la educación temprana.

Otra propuesta que merece ser analizada, dados los resultados positivos que está obteniendo en los sistemas en los que ya se ha instaurado, es la del trabajo con la estimulación de los niños en edades tempranas. Hasta el momento se ha hablado de la edad de inicio de la escolarización panameña, y aunque actualmente se está a punto de conseguir el 100% en la etapa de educación primaria, las cifras son muy inferiores en cuanto a la educación infantil. De la misma manera, se puede afirmar que el número de niños que reciben estimulación temprana completa en el hogar de manera previa al acceso a la educación obligatoria es mínimo, aunque de nuevo cabría la posibilidad de encontrar grandes diferencias en función de los diferentes contextos.

La importancia de la estimulación temprana posiblemente radica en que “es el momento de la vida del ser humano en el cual la estimulación es capaz de ejercer la acción más determinante sobre el desarrollo, precisamente por actuar sobre formaciones que están en franca fase de maduración” (Martínez, 2000, p.1). El trabajo y la educación centrada en los niños de entre 0 y 6 años deberían exigirse a las familias puesto que conforman la base para una formación posterior mucho más fluida, y sería el antecedente de una nueva generación de niños con capacidades mayores que los de la actualidad.

Evidentemente, hablar de educación temprana implica no solo la participación de los sistemas educativos sino también la fuerza de voluntad de las propias familias para ofrecer las mejores respuestas a los hijos, y posiblemente aquí es donde se verían los mayores impedimentos en el contexto de este trabajo, dado que las prioridades de las familias panameñas muchas veces distan de ofrecer una atención específica para todos y

cada uno de los hijos. Al igual que comentábamos en el bloque anterior es fundamental tener presente la importancia que tiene para la sociedad una buena formación de los más jóvenes, pero es necesario mentalizar a los adultos para que se empiece a pensar un poco más en los pequeños, ya que en la atención temprana no solo estaríamos hablando del desarrollo y estimulación de las habilidades cognitivas sino que se alude de forma directa a las necesidades infantiles de afecto, muchas veces ausentes o mínimas dentro del hogar.

De igual manera el asesoramiento profesional de los especialistas en la primera infancia merece una revisión antes de instaurar este tipo de programas, dado que conocer las mejores estrategias de estimulación y hacerlas llegar a los padres no es fácil, y menos cuando los recursos disponibles son limitados. La capacidad de poder diseñar estrategias educativas eficaces para la estimulación temprana requiere un alto grado de imaginación, que se ve acrecentado con la gran diversidad de contextos en los que se debe trabajar en Panamá, y ahí es donde probablemente se encuentre la clave del éxito de estas formulaciones. La formación multidireccional para poder ofrecer las mejores respuestas a cada situación de forma particular y única debe ser perseguida por los docentes o especialistas implicados en la educación temprana, los cuales a su vez deben trabajar de forma persistente para asesorar a las familias interesadas en este tipo de acciones.

Desde un punto de vista realista y teniendo en cuenta que la situación social de este país se caracteriza por los grandes contrastes, hay que ser conscientes de las dificultades que entraña una propuesta como la formulada; sin embargo cada día son más las medidas que se toman a favor de los niños y de la primera infancia tanto a escala nacional como internacional, y tanto a nivel público como privado, por lo que el comienzo del cambio podría estar más cerca de lo que parece.

7.3. Disminuir el analfabetismo social.

Como ya se ha comentado el analfabetismo es un problema que afecta no solo a las personas que no han recibido la educación pertinente en su debido momento, sino que salpica de forma intergeneracional a las familias, incapaces de ofrecer el apoyo

necesario a los más pequeños, y aumentando las probabilidades de la aparición de nuevos casos de fracaso escolar. Afortunadamente, los compromisos internacionales tomados durante las últimas décadas han priorizado la resolución de este problema, y no son pocas las medidas que se están intentando poner en marcha en la mayor parte de los países latinoamericanos, sobre todo a raíz de las diferentes Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno que por primera vez velaban por el interés de sus ciudadanos.

En la actualidad las cifras acerca de la disminución del analfabetismo deberían ser inferiores al 5% para ser consideradas un éxito y conseguir la acreditación de la UNESCO como país oficialmente alfabetizado, y en el caso concreto de Panamá los números iban bien encaminados con la puesta en marcha del programa *Muévete por Panamá*, que entre 2007 y 2010 ayudó en las tareas de lecto-escritura a casi 177.000 panameños según el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A pesar de ello, según los últimos datos publicados la tasa se ha congelado hasta quedarse en el 5,5% del total de la población, como consecuencia de los diferentes recortes en las inversiones durante la última legislatura así como el descenso de la promoción de dicha iniciativa, por lo que Panamá sigue estando dentro del umbral del analfabetismo social.

Nuevamente es preciso aludir a la importancia de prestar una mayor consideración sobre la necesidad prioritaria de apostar por la educación de los niños, y en este sentido el apoyo debe enfocarse hacia la desaparición del analfabetismo, teniendo en cuenta que será necesario el paso del tiempo para conseguir que todas las generaciones dispongan de unos conocimientos y una alfabetización mínima dentro de los criterios de la dignidad humana, pero que se puede ir consiguiendo mejoras día a día. Un país en pleno auge social y con una situación emergente como la que se puede desprender de los diversos informes económicos realizados, no puede permitirse la ralentización en la calidad de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) por un motivo como este.

La excusa de los diferentes contextos rurales y urbanos no puede ser válida para este tema, si se tienen fijados claramente los objetivos a alcanzar y se han comprobado

previamente (como se desprendía de los informes anteriores) que sí se podía conseguir la alfabetización de un gran número de personas mediante la implicación real y el fomento de programas desde los diferentes ministerios panameños. Posiblemente los mayores problemas se encuentren en el choque con la cultura indígena, dado que como veíamos apartados atrás un buen número de la población se enmarca dentro de este grupo y se aferran a sus propias costumbres; pero si el gobierno y las instituciones educativas son capaces de mostrar las ventajas propias de la adquisición de la alfabetización, entre los niños y los jóvenes en primer término y a continuación entre los adultos, poco a poco podría darse la voluntad por parte de las generaciones de mayor edad lo cual atendería a un gran sector de la población, consiguiendo reducir las cifras hasta números por debajo del 5%.

7.4. Promover las políticas de inclusión.

Las diferentes propuestas políticas en materia educativa surgidas a raíz de la toma de conciencia acerca de los problemas vinculados a la desigualdad social, a grandes rasgos han dado un gran salto cualitativo para los más pequeños consiguiendo casi el 100% de la escolarización de los niños, pero “el derecho a la educación va más allá del mero acceso o escolarización, sino que constituye el derecho a una educación de igual calidad para todos que debe promover el máximo desarrollo y aprendizaje de cada persona” (Blanco, 2009, p.12).

Aunque el principal problema de la inclusión ha sido desvincularlo de los conceptos precedentes sobre la integración, la educación especial y el apoyo a las personas con discapacidad, cada día se tiene más claro que la escuela inclusiva se aparta de estos tratamientos exclusivos, con el objetivo de lograr una escuela pendiente del acceso equitativo para todos los alumnos dejando al margen las discriminaciones. Ahora bien, resulta curioso que se hable de las políticas de inclusión y que sus principales destinatarios sean miembros de comunidades indígenas, rurales o excluidos de forma temprana de la escuela, cuando se intenta ofrecer un trato igual para todos sin atender a las diferencias. En este sentido, posiblemente se haya avanzado por conseguir la supresión de las barreras ideológicas acerca de los niños discapacitados, pero se ha

generado un nuevo grupo de niños “etiquetados” que reciben una atención específica dadas las condiciones de su contexto.

Sea como fuere, los retos actuales para lograr el éxito de las políticas de inclusión todavía son múltiples aunque podríamos sintetizarlos en tres: desigualdad de acceso a la educación, desigualdad en el número de años de escolarización, y desigualdad respecto a los modelos de aprendizaje.

1. El acceso a la educación sigue siendo un problema para las familias más vulnerables a pesar de las ayudas económicas ofrecidas desde el Ministerio de Educación, puesto que la compensación económica solo se da durante la educación primaria y muchos no pueden ofrecer un seguimiento a los niños durante la primera infancia; esta situación suele generar retrasos de aprendizaje y fracaso escolar, que a la larga desencadenan el abandono escolar manteniendo la probabilidad de no poder salir de la pobreza.
2. Consecuencia directa del punto anterior, los años de escolarización no concluyen por igual para todo el alumnado, viéndose diferencias no solo entre las diferentes provincias y comarcas sino también entre ambos géneros. Entre las causas más comunes que explican este problema se cuentan: la escolarización tardía, la repetición de cursos, la distancia entre los centros educativos y las viviendas, o los problemas de salud, todos ellos vinculados de nuevo a la pobreza aunque se debe aludir también a la falta de conciencia de los padres, generalmente vinculada al analfabetismo.
3. El mayor reto para los modelos inclusivos en Panamá probablemente lo representa la reducción de las diferencias en el acceso a la educación, puesto que las medidas tomadas no han conseguido acercar a todos los alumnos por igual el conocimiento de las competencias básicas de la educación. Además aunque se tiene un amplio conocimiento sobre la evolución inclusiva de los niños de origen indígena o de las escuelas rurales, existe todavía muy poca

información sobre los resultados que se están obteniendo con los niños que presentan discapacidades, siendo casi inexistente cuanto más severas.

En definitiva, la incorporación del modelo de escuela inclusiva se ha llevado a cabo de forma rápida para no perder el hilo argumentativo a nivel mundial, pero se está realizando dando palos de ciego y sin un enfoque práctico hacia los verdaderos objetivos de la educación. Es necesaria una revisión de las diferentes políticas de inclusión aprobadas en la mayor parte de los países iberoamericanos, que garantice el acceso educativo a las competencias y a los contenidos de forma equitativa para todos los niños, y que consiga eliminar cualquier rasgo de exclusión derivado de la situación económica familiar, de los prejuicios culturales arraigados por el tiempo, así como de un modelo educativo estandarizado y anclado firmemente en el pasado. Las nuevas políticas inclusivas deben marcar las pautas para la formación de un profesorado más capacitado, y el uso de nuevas metodologías y nuevos métodos de evaluación.

7.5. Mejorar la calidad educativa.

La última de las propuestas que se desprenden de este estudio está vinculada de forma directa con la mejora de la calidad en el sistema educativo de Panamá, teniendo en consideración la necesidad de proyectos de formación permanente para los docentes así como la asimilación de las condiciones de trabajo para los mismos. El cambio educativo que se propone atiende a estos dos puntos dado que son aspectos que parece que han quedado relegados a un segundo plano, y merecen un toque de atención para alcanzar el bienestar de todos los agentes implicados en el proceso educativo y en consecuencia el aumento de la calidad educativa a nivel nacional.

El papel del maestro y su rol dentro del proceso de aprendizaje de los niños es innegable, y como tal junto a las reformas educativas en Latinoamérica, desde finales del siglo XX se ha buscado perfilar una serie de virtudes y características que compartan todos los profesionales para trabajar con los más pequeños. Como hemos visto existen múltiples factores que condicionan el éxito educativo y entre ellos encontramos el reconocimiento del papel del profesor, que se vio apoyado por la aparición de múltiples capacitaciones fomentadas por el gobierno, y la transformación de este tipo de estudios

hasta convertirse en una carrera universitaria de prestigio. Lamentablemente, como concluye Martínez (2009) los cambios no consiguieron mejorar la calidad educativa ni fortalecer esta profesión sino todo lo contrario.

Quizás uno de los principales problemas que han llevado al fracaso a los diferentes programas educativos propuestos es que los objetivos no se han diseñado de forma concreta para cada situación, sino que se han limitado a copiar proyectos existentes válidos en otros países pero no en el que estamos trabajando. Hoy en día, la sociedad cambia más rápido que las generaciones de maestros, lo cual precisa atender de forma permanente a la mejora de las competencias docentes para lograr que los alumnos mejoren en cuanto a sus competencias básicas; sin embargo ante las condiciones de trabajo con las que han de lidiar, muchos profesionales prefieren acogerse a los conocimientos adquiridos durante su formación aunque estén completamente generalizados y fuera de contexto, perjudicando la calidad educativa y el trabajo individualizado.

No es lo mismo trabajar en una escuela urbana que en una rural, al igual que existen grandes diferencias en los grupos de trabajo atendiendo a que cada niño es diferente y merece una atención individualizada. Sería estereotipado decir que el origen de los problemas del trabajo con grupos heterogéneos se dan en cuanto encontramos dentro de ellos a niños que presentan necesidades educativas especiales, y además este planteamiento chocaría de inmediato con los ideales de la nueva escuela inclusiva; por ello, no se trata de buscar en el propio grupo los motivos por los que no funcionan las estrategias educativas, sino encontrar las soluciones para que todos los niños obtengan resultados exitosos de acuerdo a sus posibilidades. Se debe ampliar el abanico de posibilidades de formación que ayuden a los docentes a mejorar su labor como responsables de la educación, haciéndoles conscientes de que éste es un trabajo vocacional, lo cual implica estar preparados para acoger en todo momento a cualquier niño, dentro de cualquier contexto, aceptando y valorando sus características personales.

Tradicionalmente se ha dejado en manos del profesor toda la carga y la responsabilidad de la educación de los niños, pero con las nuevas propuestas educativas

se les ha sumado una gran carga de contenidos y objetivos que han desbordado a muchos de los docentes, y cuya respuesta ha sido el fracaso del progreso, completamente al contrario de lo que se esperaba. Y es que la formación permanente de docentes y la mejora de la calidad educativa podrían considerarse dos formas de hablar de un mismo proceso, aunque el hecho de dejar matices por perfilar, muchas veces de forma inconsciente debido a que se dan por asimiladas previamente, sea lo que nuble sus objetivos y acabe restando oportunidades cualitativas en perjuicio de los niños.

8. Conclusiones y valoración personal.

Después de presentar las principales causas del fracaso de la igualdad de oportunidades en Panamá, y proponer algunas de las intervenciones que se podrían llevar a cabo para mejorar la situación educativa actual en dicho país, es momento de sintetizar la información presentada y extraer nuestras propias conclusiones al respecto. Una cosa queda clara tras todo este análisis y es que la desigualdad de oportunidades no solo tiene solución en un cambio político o social, sino que merece la implicación de toda una nación dado que no podemos hablar de un único problema ya que se trata del cúmulo de muchos. Es cierto que la pobreza, el abismo entre los contrastes sociales y la mentalidad de los agentes implicados en la educación son barreras difíciles de eliminar, pero con paciencia y voluntad se puede ir avanzando en la igualdad de oportunidades para todos los niños sin excepciones de ningún tipo.

La historia reciente de Panamá habla de avances e implicación por parte del gobierno por conseguir mejoras para todos los niños, pero es inevitable tener en consideración el tiempo que precisó la historia para conseguir determinados retos educativos en el resto del mundo, los cuales no pueden ser alcanzados a prisas y carreras en Latinoamérica sino que merecen ir alcanzando a Occidente de forma paciente aunque sin pausas. La aparición de una conciencia social a nivel internacional durante la segunda mitad del siglo XX, unida al desarrollo de multitud de instituciones preocupadas por el desarrollo global, son el motor que ha llevado al progreso, el logro de muchos de los derechos y la reducción de tasas negativas como la pobreza extrema o el analfabetismo. Convenios, pactos y acuerdos firmados por no solo países de todo el mundo sino por los propios países implicados en su proyecto, han sido los que han

generado una verdadera iniciativa del cambio y la mejora, que a día de hoy se refleja mediante leyes nacionales y programas sociales cuyos destinatarios son las familias que más ayuda precisan, pero cuyos beneficiarios a la larga son todos los ciudadanos al ver enriquecer al país.

En el caso de Panamá, la Ley Orgánica de Educación de 1946 junto a su reforma posterior en 1995 han conseguido perfilar una serie de artículos, que permiten estructurar el sistema educativo atendiendo a los diferentes niveles que lo componen así como a los diferentes apartados que merecen una mayor relevancia. Lo más destacado en este sentido sería la aparición de nuevos capítulos durante la revisión original, puesto que después de casi 50 años era necesario prestar atención al mundo nuevo y a sus necesidades; por ello se hizo latente la importancia del currículo, la formación docente, la evaluación y supervisión educativa o la toma en consideración de los nuevos recursos didácticos, atendiendo no solo a lo que había cambiado el mundo educativo en este tiempo sino también a lo que se iba a necesitar en el futuro. Ahora bien, a pesar de la buena voluntad mostrada desde estos documentos la realidad es que ha habido muy poca puesta en práctica para conseguir estos objetivos, al menos en contextos degradados o marginados socialmente atendiendo al contexto en el que se enmarcan, lo cual actúa en forma de freno ante el avance a nivel global. Ni siquiera acogándose a los programas de acción colaborativos como las metas de los Objetivos del Milenio o las Metas Educativas 2021 se ha conseguido paliar todos los retos planteados, que aunque sí que han visto mejoras en algunos de los apartados siguen viendo obstáculos en otros.

Según el *Tercer Informe de Panamá sobre el desarrollo de los Objetivos del Milenio* (2009) el país ha sido catalogado como uno de los países con altas posibilidades de poder lograr algunas de las metas planteadas en los Objetivos del Milenio, reduciendo considerablemente los niveles de extrema pobreza, consiguiendo casi el 100% de la escolarización de los niños menores de 14 años, y alcanzando la meta acerca de la promoción de la igualdad de género; igualmente se ha conseguido cumplir con la sostenibilidad de la deuda del país promoviendo el fomento del desarrollo social junto al resto de países. En cambio, se debe hacer frente todavía a las diferencias de los datos

entre los variados contextos urbanos y rurales, puesto que afectan al grado de sostenibilidad del medio ambiente y llevan al fracaso en las metas sobre la reducción de la mortalidad infantil, la salud materna o la erradicación del SIDA y el paludismo, debido sobre todo a la desatención en los servicios básicos y sanitarios de algunas zonas.

Por su parte, respecto a las metas educativas planteadas para el año 2021 aún es pronto para extraer conclusiones firmes y podría parecer anticipado hablar de objetivos conseguidos, pero lo cierto es que algunas de las metas ya presentan tendencias positivas como la ampliación de la participación social en la educación, el fomento de la creación de nuevos grados educativos entre los 0-6 años de forma especializada, la universalización de la Educación Primaria y Secundaria Básica, la mejora del currículo mediante actualizaciones anuales, la oferta de formación permanente para los docentes durante los periodos vacacionales... En cambio, otras metas parecen ir un poco más despacio, aunque pueden estar justificadas por la crisis económica mundial y el recorte presupuestario, y por ello se necesita mejorar respecto al logro de la igualdad educativa y la eliminación de las discriminaciones, la mejora del apoyo a los jóvenes que finalizan la Educación Técnico-Profesional, la vuelta a poner en marcha los programas de alfabetización para adultos, y la ampliación y mejora de las inversiones en investigación y Desarrollo, así como en materia educativa general, sobre todo para ofrecer respuestas en las áreas rurales.

Al hablar de educación no solo hay que centrarse en el contexto escolar y en los recursos que hay en ellos, sino que es necesario tener en consideración también a todos los agentes implicados en el proceso: profesores, alumnos y familiares. El fracaso de la igualdad de la educación para todos no se puede achacar a ninguno de ellos por separado, aunque todos sí que tienen algo que ver y que decir en cada situación.

La preparación de los maestros ante los nuevos retos de la escuela inclusiva está siendo un quebradero de cabeza para muchos profesionales, acostumbrados a impartir la docencia dentro de esquemas rígidos de educación, y por ello es difícil que se asuman los principios de la no discriminación en las aulas. Igualmente la falta de estimulación

en los niños, tanto en edades tempranas como durante la Educación Primaria, corre el riesgo de aumentar el fracaso escolar de los más pequeños y, en consecuencia, disminuir los niveles de autoconcepto y permanencia en las escuelas. La importancia de las familias será el tercer pilar clave en el acceso a la educación, puesto que por una parte tienen la potestad sobre los niños y por tanto deben cumplir como responsables del ejercicio de los deberes propios de los niños, mientras que por el otro deben ayudar en la medida de las posibilidades a los hijos, ofreciéndoles el mayor apoyo posible aunque muchas veces mermado por la pobreza y el analfabetismo.

La pobreza y el analfabetismo deberían ser entendidos como otros dos de los aspectos fundamentales en la educación de los niños, puesto que como se ha demostrado de ellos derivan las posibilidades educativas de los niños en cuanto a los problemas de exclusión, las dificultades de acceso, el apoyo familiar y la explotación y trabajo infantil. Hasta que no se consiga erradicar la pobreza no se podrá asegurar al 100% que todos los niños accedan a la escuela en igualdad de condiciones y con las mismas posibilidades de éxito, educando a las nuevas generaciones para evitar la exclusión tanto en relación al género como al origen de las personas, y evitando que los niños sean requeridos por las familias para recaudar dinero; hasta que no se consiga mejorar los niveles de alfabetización el problema educacional de muchos de los niños de origen humilde seguirá persistiendo, debido a las carencias de apoyo necesarias en un momento trascendental de la vida como lo es la infancia. Posiblemente estos sean los verdaderos retos para Latinoamérica en el siglo XXI, por encima incluso que el acceso a las nuevas exigencias del mundo de la información y la comunicación, que no solo concierne al ámbito educativo sino a todos aquellos que tienen que ver con la sociedad, la convivencia, el bienestar humano y la calidad de vida.

El otro gran problema con el que se enfrenta Panamá es la aceptación de la realidad de los múltiples escenarios que encierra en su seno, puesto que existe un gran número de personas asentadas en zonas rurales o comarcas indígenas que requieren grandes apoyos para avanzar en materia educativa, y que muchas veces quedan al margen de los apoyos prestados. Los números no mienten aunque en el caso de este país muchas veces son confusos. Todos los estudios consultados a lo largo del trabajo mostraban una gran diferencia entre los datos que aluden en general a Panamá, y los datos que se refieren a las zonas rurales y las zonas urbanas. Desde el gobierno

nacional se deben llevar a cabo esfuerzos por conseguir suprimir estas disparidades, promoviendo políticas de apoyo a las zonas más desfavorecidas y fomentando la instauración de modelos de escuela acordes a las necesidades de cada zona. Un único modelo educativo no es válido para dar respuesta a todos los alumnos, de la misma manera que no lo es para ser aplicado en todos los contextos sin fijarse en las características de cada espacio. Este también es uno de los grandes retos que debería marcarse Panamá de cara a los próximos años.

Finalmente, la cuestión acerca de la Educación para Todos en referencia a los alumnos con necesidades educativas especiales sigue siendo un tabú, que se esconde tras medidas equivocadas para la inclusión puesto que en realidad se acogen a los modelos educativos integradores. La falta de estudios en profundización sobre el número de alumnos que hay, el tipo de medidas que se toman, los apoyos recibidos por parte de las instituciones, y la poca fuerza que presentan las organizaciones locales y nacionales, llevan a pensar en la necesidad de tomar cartas en el asunto con carácter urgente y por tanto son un claro objetivo a perseguir si se quiere lograr una educación de calidad para todos. Tanto si los niños provienen del mundo rural, urbano, indígena o cualquiera sea su contexto, todos tienen el mismo derecho a la educación y como tal debería llevarse a cabo, por voluntad de los padres o incluso de las propias autoridades.

La valoración final que se extrae de este Trabajo de Fin de Grado es muy positiva, ya que se ha encontrado mucha información y muchas respuestas sobre un tema actual y de creciente interés personal. La desigualdad de oportunidades educativas es una realidad en Panamá, pero también lo es en muchos otros países de los que se podría haber realizado un estudio similar, aunque nunca igual vista la importancia que tiene el contexto en cada uno de los casos. Tras haber experimentado de primera mano durante los periodos de prácticas muchas de las limitaciones citadas en el trabajo, parece increíble que existan todavía a día de hoy gobiernos que se preocupan más de derrochar el dinero público en eventos políticos y privados antes que en políticas educativas y públicas.

No se trata solo de dar respuestas educativas a los niños cuyo origen es humilde o cuyas necesidades educativas son especiales, estamos hablando de educar a los niños en igualdad de condiciones dotándoles de unos valores morales que se adquieren de la sociedad y de los adultos... aunque si los adultos no disponen de estos principios no existe manera de transmitirlos a los más pequeños. El célebre filósofo griego Pitágoras dijo en su tiempo “*Educad a los niños y no será necesario castigar a los hombres*”: una gran verdad que sin embargo precisa de un tiempo para llevarse a cabo. Un tiempo que de momento en Latinoamérica sigue a contratiempo de la educación occidental, pero que con el paso de los años y la cooperación internacional podría llegar a alcanzarse.

9. Glosario de acrónimos.

ACNEE. Alumnos con Necesidades Educativas Especiales.

ENCAD. Equipo Nacional de Capacitación Docente Permanente.

ENIAC. Equipo Nacional de Innovación y Actualización Curricular Permanente.

ETP. Educación Técnico-Profesional.

IDH. Índice de Desarrollo Humano.

INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

MEDUCA. Ministerio de Educación.

MIDES. Ministerio de Desarrollo Social.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OEI. Organización de Estados Iberoamericanos.

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

PIB. Producto interior Bruto.

PRELAC. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

RAE. Real Academia Española.

REDNADE. Red Nacional de Docentes de Español.

SIDA. Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Cultura y Deporte.

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

URSS. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

10. Referencias bibliográficas.

Alighiero, M. (1987). *Historia de la educación 1: de la antigüedad al 1500*, Méjico: Siglo Veintiuno Editores.

Alighiero, M. (1987). *Historia de la educación 2: del 1500 a nuestros días*, Méjico: Siglo Veintiuno Editores.

Blanco, R. (2009). Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. En A. Marchesi, R. Blanco y L. Hernández (coord.) *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 11-36). Madrid: Fundación Santillana.

Deshano, C. (2012). *Reclutamiento de docentes: Orientaciones para el diseño de las políticas en América latina*. Publicaciones PREAL, 62 (Agosto 2012). Recuperado de <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%20CPREAL%20Documentos/PREALDOC62.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF (2006). *Convención Internacional de los Derechos del Niño*. Recuperada de <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

Freire Seoane, M. J., Maura, F. y Teijeiro, M. (2012). La educación en Panamá. Estado de la cuestión. *Perfiles educativos*, 34, pp. 75-91.

Gutiérrez, I. (1972). *Historia de la educación*, Madrid: Editorial Narcea.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. INEC (2010). *XI Censo de Población: Resultados Finales Básicos, mayo 2010*. Recuperado de http://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/P3601Comentario_Poblacion.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. INEC (2012). *Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá, octubre 2012*. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P5181comentarios.pdf>

Jabonero, M. (2009). La universalización de la alfabetización y la educación básica para todos: la Iberoamérica necesaria y posible. En M. Jabonero y J. Rivero (coord.) *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos* (pp. 17-28). Madrid: Fundación Santillana.

Martínez, F. (2000), La estimulación temprana: enfoques, problemáticas y proyecciones. *III Encuentro Internacional de Educación Inicial y Preescolar "Infancia y Desarrollo"*. Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar (CELEP), La Habana. Recuperado de http://www.oei.es/inicial/articulos/enfoques_estimulacion_temprana.pdf

Martínez, A. (2009). El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela. En C. Vélaz, y D. Vaillant (coord.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 79-88). Madrid: fundación Santillana.

Ministerio de Educación de Panamá. MEDUCA (2014). *2014: hacia una cultura de excelencia*. Recuperada de <http://www.meduca.gob.pa/files/files/pdfs/NUEVA%20REVISTA%20MEDUCA%202014.pdf>

Organización de Estados Iberoamericanos. OEI (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Recuperado de http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=111

Organización de las Naciones Unidas. ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <http://www.humanium.org/es/pactointernacionaldederechosederechos-economicos-sociales-y-culturales/>

Organización de las Naciones Unidas. ONU (2000). *Declaración del Milenio*. Recuperada de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. ONU (2008). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperada de <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. ONU (2009). *Tercer Informe de Panamá: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de http://www.onu.org.pa/media/documentos/odm_panama_3er_informe.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y el Deporte. UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Recuperada de <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y el Deporte. UNESCO (2000). *Foro Mundial sobre la Educación*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y el Deporte.
UNESCO (2002). *Proyecto regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131687so.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y el Deporte.
UNESCO (2005). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>
- Porras, R. (2009). Marco conceptual. En P. Samaniego (coord.) *Personas con discapacidad y acceso a servicios educativos en Latinoamérica* (pp. 115-170). Madrid: Cinca.
- Reimers, F. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades: los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid: La Muralla.
- Rivero, J. (2009). Bases para una alfabetización integral en América Latina. En M. Jabonero y J. Rivero (coord.) *Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos* (pp. 29-42). Madrid: Fundación Santillana.
- Tiana, A. (2009). Los sistemas de indicadores: una radiografía de la educación. En M. Kisilevsky y E. Roca (coord.) *Indicadores, metas y políticas educativas* (pp. 17-30). Madrid: Fundación Santillana.
- Unidos por la Educación (2013). *La Educación en Panamá: 5 metas para mejorar*. Recuperada de <http://www.unidosporlaeducacion.com/documents/2013/06-02-5Metas.pdf>

Winkler, D. (2002). Educación de los pobres en Latinoamérica y el Caribe: ejemplos de educación compensatoria. En F. Reimers (coord.) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades: los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica* (pp. 199-228). Madrid: La Muralla.